

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1998-1999). El régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la LRSV: clasificación y derechos y deberes de los propietarios. *Revista de Documentación Administrativa, Estudios*, 252-253, pp. 197-253.

Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.24965/da.v0i252-253.5489>

© INAP



Este artículo está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

# El régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la LRSV: clasificación y derechos y deberes de los propietarios

**SUMARIO:** I. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES A MODO DE INTRODUCCIÓN. 1. El planteamiento de la LRSV. 2. La opción de técnica legislativa y sus problemas. 3. Las omisiones del legislador. II. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO EN LA LRSV: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN DE CONJUNTO. 1. La construcción del soporte competencial de la regulación legal general-estatal. 2. Crítica y valoración globales de la regulación legal. A) En general. B) En particular, la cuestión de la extensión del contenido del derecho de propiedad a la urbanización. 3. El carácter y el alcance de la regulación general-estatal y su relación con las urbanísticas autonómicas. III. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO DE LA LRSV: ANÁLISIS DE SU CONTENIDO. 1. Los principios generales. A) La construcción de la ordenación urbanística sobre la técnica del plan, en virtud de la remisión de la ley al mismo; sus consecuencias, especialmente para la delimitación del contenido del derecho de propiedad. B) La consecuente prefiguración de la actividad urbanística misma y su gestión. C) La no indemnizabilidad por razón de la ordenación urbanística. D) La participación de la comunidad en las plusvalías y el reparto equitativo de beneficios y cargas. 2. La estructura del estatuto urbanístico de la propiedad: integración bifásica y diferenciación entre los planos subjetivo y objetivo. A) La estructura del estatuto urbanístico de la propiedad. B) La diferenciación entre los estatutos objetivo y subjetivo del propietario; la función clave del aprovechamiento urbanístico. C) El aprovechamiento urbanístico como «cosa» diferenciada del terreno. 3. La clasificación del suelo como técnica para la diversificación del régimen urbanístico del suelo y, por tanto, del contenido del derecho de propiedad de éste. A) Las clases de suelo. B) La adscripción de los terrenos a las distintas clases de suelo. 4. Los derechos y los deberes de los propietarios según la clasificación del suelo.

Abreviaturas utilizadas:

Cc	Código civil.
CE	Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
LRSV	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
LrBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRjAE	Ley de Régimen Jurídico de Administración del Estado, texto refundido de 26 de julio de 1957.
LRjAPyPac	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TRLR56	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLR52	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en la parte vigente tras la LRSV.

## I. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES A MODO DE INTRODUCCIÓN

### 1. EL PLANTEAMIENTO DE LA LRSV

La mera lectura de la LRSV revela que el texto legal no responde a un verdadero análisis previo de las cuestiones y los problemas de fondo relacionados con el gobierno del territorio, en general, y con la ocupación y utilización del suelo y del resto de los recursos naturales, en particular, en el marco –sustantivo y competencial– constitucional. Y, en todo caso, que no implica intento alguno de replanteamiento de la perspectiva, objetivos, contenido y alcance de la legislación general-estatal a que la doctrina sentada por la STC 61/1997, de 20 de marzo, debía entenderse que obligaba.

La clara correspondencia entre las medidas liberalizadoras introducidas provisionalmente ya en 1996 y confirmadas en 1997 y la filosofía y los objetivos básicos de la LRSV<sup>1</sup>, ilustran sobre la

<sup>1</sup> De acuerdo con las Exposiciones de Motivos del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la Ley 7/1997, de 14 de abril, los objetivos de las medidas liberalizadoras en materia de suelo fueron los siguientes: modificación del mercado de suelo y la vivienda para propiciar el incremento de la oferta de suelo (con la consecuencia del abaratamiento del suelo disponible); simplificación de los procedimientos y acortamiento de los plazos para su tramitación y resolución, con reducción de la enorme discrecionalidad existente; todo ello, a fin de garantizar una mayor facilidad en el acceso a la vivienda.

A tenor de la Exposición de Motivos de la LRSV, la filosofía y los objetivos del texto legal son, en síntesis, los siguientes:

- Llevar a cabo una enérgica rectificación de la situación legal existente (derivada de la lógica de las reformas legales sucesivas, llevada hasta sus últimas consecuencias por la verificada en 1990 y culminada en 1992, con agotamiento del modelo legal) para lograr la flexibilidad y la capacidad de adaptación necesarias a la dinámica de la economía. Y ello sobre la base de un diagnóstico de la referida situación identificador de las siguientes deficiencias: complejidad por multiplicación innecesaria de las intervenciones administrativas y la limitación de la oferta de suelo; demora irrazonable en el desarrollo y conclusión del proceso urbanizador y edificatorio, haciendo imprevisibles los costes y difícil la programación por la iniciativa privada y encareciendo el producto final.

- Alcanzar los siguientes objetivos: facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que no deba ser objeto de preservación sea urbanizable, es decir, susceptible de transformación urbanizadora; realizar –como parte de la reforma estructural de que está necesitada la economía española– una reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta; y establecer un «modelo» flexible desde el régimen urbanístico del suelo, caracterizado por la combinación entre posibilidades del propietario de suelo y función directiva pública a través del planeamiento, pero que en todo caso excluya la posibilidad de una amplia discrecionalidad de la Administración pública urbanística.

Desde el punto de vista de los contenidos de las regulaciones respectivas, la coincidencia es notable:

- En las medidas de 1996/1997 las determinaciones fundamentales son las relativas a: la garantía de la mayor amplitud posible de la clasificación del suelo urbanizable (mediante el establecimiento de un criterio positivo); la supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, con consecuente equiparación del régimen de gestión del segundo al del primero; la supresión del deber de cesión de parte del aprovechamiento en suelo urbano no incluido en unidad de ejecución o incluida en una de reforma, renovación o mejora para la que no esté previsto incremento del aprovechamiento y la disminución de dicho de-

clara línea de continuidad existente entre aquéllas y ésta, de suerte que —por lo que hace a la ordenación territorial y urbanística— el texto legal se ofrece no tanto como «marco general-no urbanístico» derivado de las reales exigencias de la unidad constitucional y definitorio de «un mínimo común denominador», sino más bien como nueva «reforma parcial» de la tradicional legislación urbanística general en clave de «rectificación enérgica» de algunos de los extremos del modelo establecido.

En la Exposición de Motivos se hacen ciertamente protestas de respeto a los límites competenciales (aunque no muy distintos, por cierto, que los que había hecho en su momento el legislador de 1990), pero es claro que la filosofía y los objetivos de la LRSV se definen por «contraste» y en polémica con la legislación urbanística fruto de la LS90 y para producir una inflexión en el «modelo» establecido en el sentido requerido por los objetivos asumidos desde la crítica de las deficiencias que se estima padece y las exigencias —en la materia— de las reformas estructurales de que se considera precisada la economía española, es decir, con finalidad flexibilizadora y «liberalizadora». Eso sí, la «rectificación» de la legislación en vigor se cumple en lenguaje formal, que no material o realmente, adaptado a la STC 61/1997, de 20 de marzo, que la Exposición de Motivos se limita a citar de forma casi incidental.

La LRSV es, pues, fruto no tanto de un estudio objetivo de las exigencias de la realidad a la luz del orden constitucional para la colocación de la competencia legislativa general-estatal al servicio de la gestión de los intereses de la comunidad nacional así identificados, cuanto más bien de un mero propósito de cambio de rumbo en la «política urbanística» definida ya por la normativa previamente existente.

En efecto, los principios (disposiciones) generales son, sin más, los tradicionales del ordenamiento urbanístico (la única variación apreciable es la más ambigua y confusa redacción en algún caso, como sucede con los enunciados bajo el rótulo «acción urbanística e iniciativa privada»), y el régimen urbanístico de la propiedad del suelo no representa, ni de lejos, verdadera solución de continuidad,

---

ber al diez por ciento del aprovechamiento en el resto del suelo urbano y en el suelo urbanizable; la reducción de plazo de los procedimientos para la aprobación del planeamiento y otros instrumentos urbanísticos.

— En la Ley de 1998 (precindiendo ahora de las referidas a otras materias no cubiertas por las medidas anteriores) las previsiones básicas son las siguientes: ampliación al máximo del suelo urbanizable, mediante determinación reglada de los suelos urbano y no urbanizable y la configuración del suelo urbanizable como categoría residual, comprensiva necesariamente de todo el suelo no incluido en las dos anteriores; configuración del suelo urbanizable como una clase homogénea, toda ella susceptible en principio de transformación mediante la urbanización; reducción de los deberes del propietario en suelo urbano consolidado a la urbanización pendiente y a la edificación, con simultánea limitación del deber de cesión de parte del aprovechamiento en suelo urbano no consolidado (lógicamente objeto de «actuación urbanística») y urbanizable a un máximo del diez por ciento.

consistiendo más bien en una «modulación» del ya existente para su puesta al servicio de los objetivos asumidos por el legislador. La prueba es que la regulación de los supuestos indemnizatorios (en los que se refleja necesariamente aquel régimen desde la perspectiva de la incidencia de la acción administrativa urbanística) es la misma del TRLS92 simplemente «acomodada» (mediante retroacción parcial a la redacción del TRLS76) a la adquisición del aprovechamiento urbanístico por el propietario —de suelo urbano y urbanizable cuya posibilidad de transformación se ha concretado ya— desde el momento de la aprobación del planeamiento legitimador de la ejecución y a la ausencia de programación temporal de esta ejecución mediante la urbanización. En tanto que la valoración no es sino «traducción» a dinero del aludido régimen, tampoco puede sorprender que el nuevo sistema diseñado diste igualmente, en las opciones fundamentales, de ser novedoso, guardando con el sustituido notables parecidos. Las reglas sobre expropiación forzosa, por último, o bien se mantienen dentro de las coordenadas de la legislación sustituida, presentando como innovación más sobresaliente sólo la redacción más restrictiva de los supuestos de inexistencia del derecho de reversión, o bien son precisamente las de dicha legislación, que simplemente se mantienen.

No todo el contenido de la LRSV se establece, pues, *ex novo*, al aprovecharse parte del TRLS92 (véase la disposición derogatoria<sup>2</sup>). Esta opción legislativa, además de ser por sí misma significativa en la línea argumental que se viene desarrollando, acredita que incluso en el diseño de la operación legislativa luce la expuesta continuidad última de planteamiento con la legislación previamente existente: hay aquí también una «reforma parcial», aunque, eso sí, no se le hace seguir refundición alguna.

Se desaprovecha, así, nuevamente, la ocasión de cumplimiento cabal en este terreno de la tarea de desarrollo constitucional que —en su propia esfera— incumbe al poder central como instancia que debe asegurar la efectividad del principio de unidad constitucional. Y se reincide, además, en el error de perspectiva cometido ya en 1990-92. Aparece por ello la LRSV doblemente condicionada por «reaccionar enérgicamente» frente a la legislación vigente y flexibilizar el sistema urbanístico desde las ideas de su adaptabilidad a la coyuntura económica y la liberalización del suelo como parte de la reforma estructural de que está precisada la economía española.

---

<sup>2</sup> En el número 1 de la disposición derogatoria se declaran vigentes hasta 58 preceptos (entre artículos completos, partes de artículos y disposiciones adicionales y transitorias) del TRLS92, lo que —sumando los 44 artículos, cinco disposiciones adicionales y cuatro disposiciones transitorias que forma la parte dispositiva de la LRSV— proporciona una idea cabal de la extensión real final (bastante considerable) de la legislación general-estatal que se establece.

## 2. LA OPCIÓN DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y SUS PROBLEMAS

La técnica legislativa utilizada dista, por lo dicho, de ser la mejor imaginable. Se ha desechado, en efecto, la opción por un texto único y trabado internamente, capaz de ofrecer un tejido inconsútil, en favor de la mera yuxtaposición (no exenta de zonas secantes y de solapamientos) de un conjunto nuevo de preceptos, sistemático y cerrado sobre sí mismo, y la suma de una serie abigarrada y deslavazada de reglas rescatadas de entre la parte del TRLS92 subsistente tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, bien por no haber quedado afectada por declaración alguna de inconstitucionalidad, bien por no haber sido objeto de enjuiciamiento a tal efecto. El resultado es más que deficiente en pura técnica legislativa<sup>3</sup>, abocando a una

---

<sup>3</sup> Así resulta sin duda de las siguientes muestras:

a) El artículo 113.2, ubicado sistemáticamente en título tan urbanístico como el referido al planeamiento urbanístico del territorio, se refiere a la tramitación de una concreta figura de planeamiento supramunicipal, más teórica que real y difícilmente calificable hoy como urbanística y sí más bien de la ordenación del territorio (en la que el legislador estatal no ha dado muestras de querer incidir), y de modo ininteligible, salvo si se tiene en cuenta su conexión con el número 1; éste ya inexistente, sin embargo, por haber sido declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

En los términos en que queda subsistente el precepto, su comienzo con la expresión «en todo caso» da pie a más de una interpretación, lo que da idea de lo incompleto de la labor legislativa cumplida (precisada, como queda, de una tarea que, en sede interpretativa, fije el sentido y alcance de forma congruente con la nueva legislación estatal, preservando el espacio propio de la legislación autonómica). Teniendo en cuenta que ha de considerarse subsistente el rútolu «tramitación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación» y la audiencia que —además de la información pública— impone se extiende no sólo a la Administración General del Estado, sino también —en plural— a las Entidades locales afectadas, la única interpretación plausible es que se está refiriendo a la tramitación para la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial supramunicipales (todos ellos).

Pero si esto es así, la regla es cuestionable desde el punto de vista de su fundamentación en el procedimiento administrativo común, toda vez que —a pesar de existir identidad de razón— ninguna regla similar se impone para los restantes planes y, significativamente, los urbanísticos municipales, que igualmente pueden condicionar el ejercicio de sus competencias por las Administraciones no municipales.

b) El artículo 133, referido a la publicidad de los planes, contiene una enumeración de tipos concretos de instrumentos de ordenación urbanística hoy ya claramente impropia de una norma estatal y, sobre ello, señala el Ayuntamiento como Administración competente responsable para la garantía de la publicidad (lo que no se justifica ni siquiera en el artículo 2.2 de la Ley 7/1985, LRBRL, dada la falta de competencia legislativa estatal, incluso básica, en la materia urbanística).

La incorrección de estas determinaciones habría sido fácilmente subsanable, obligando a una interpretación de resultados inciertos, pero que, en todo caso, pasa por entender que la regla se refiere a cualesquiera instrumentos de ordenación urbanística (¿también los de la ordenación del territorio en la disposición de las Comunidades Autónomas?) establecidos por la legislación autonómica.

c) Lo mismo que con el artículo anterior, aunque aumentado, sucede con el artículo 134.1 TRLS92, que dispone la obligatoriedad de las concretas figuras de planeamiento urbanístico que también enumera, tanto para la Administración pública (todas las Administraciones), como para los particulares. El problema se ofrece aquí aumentado, porque —por más que el objetivo fundamental de la regla se entienda y sea plausible (desde la óptica del régimen básico de las Administraciones públicas)— los términos en que dicha regla aparece for-

defectuosa integración de la pieza general-estatal del orden jurídico relevante en materia urbanística. La gravedad de la complejidad y las deficiencias que presenta el cuerpo normativo resultante se ponen de manifiesto si se considera que sus dimensiones sólo aparentemente (por efecto de su articulación formal en dos partes diferenciadas) han experimentado una amputación relevante. En realidad,

mulada no son correctos. La legislación urbanística es, en efecto, libre para optar o no por un sistema de planeamiento determinado y, en su caso, para diseñar los planes con unos u otros efectos. Y, por supuesto, es competente para determinar los efectos que resultan de la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial. Sobre ello reaparece en este caso la cuestión de la comprensión o no en la regla de los instrumentos de la ordenación del territorio.

El precepto precisa, pues, de una interpretación «conforme» con la lógica del ordenamiento urbanístico, de suerte que debe leerse como dispositivo del deber de todas las Administraciones de cumplir todas las determinaciones del planeamiento urbanístico previsto por la legislación autonómica, a las que ésta —directamente o a través de dicho planeamiento— declare con efecto prescriptivo *ad extra*.

d) El artículo 136.2 TRLS92 contiene una norma mixta jurídico-civil y urbanística relativa a la exclusión del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos de los derechos de arrendamiento y superficie sobre unos terrenos concretos, cuya determinación se contiene en el número 1 ya inexistente por declarado inconstitucional y al que se remite (los terrenos «a que se refiere el número anterior»), y las obras provisionales sobre tales terrenos levantadas; derechos, cuya finalización automática conecta con la orden municipal de demolición o desalojo para la ejecución del pertinente proyecto de urbanización, anudando a dicha finalización unas consecuencias (las de la disposición final cuarta también del TRLS92, en la parte que se mantiene vigente).

En consecuencia, para poder entender siquiera el supuesto mismo regulado por el precepto hace falta integrarlo con otro (el número 1), que no está vigente por haber sido declarado inconstitucional (por razón competencial): terrenos sobre los que se autoricen usos y obras justificadas de carácter provisional. La existencia en la LRSV de una norma concretamente referida a las obras y los usos provisionales (artículo 17), circunscrita al suelo urbanizable, suscita, además, la duda del ámbito de aplicación de la ahora comentada. En cuanto que, tratándose de cuestión urbanística de la competencia autonómica, la determinación de las obras y los usos provisionales posibles en modo alguno puede hacerse recurriendo a la parte no vigente del TRLS92, la única opción plausible es entender que el artículo 136.2 de éste está referido, en principio, únicamente a los supuestos autorizados en el expresado artículo 17 de la LRSV, salvo que las Leyes autonómicas autoricen obras y usos provisionales también en suelo urbano.

Aparte estos problemas, que habrían sido fácilmente subsanables vía inserción de la norma simplemente declarada en vigor en el propio texto legal nuevo, aún hay otros en la misma línea de invasión del espacio propio del legislador autonómico ya detectada anteriormente: la alusión al concreto instrumento urbanístico «proyecto de urbanización» y la determinación de la competencia municipal (no justificada desde el artículo 2.2 de la LrBRL, por la razón ya expuesta).

e) El artículo 137.5 TRLS92 suscita el mismo problema básico que el precepto anterior: se remite («en los supuestos del número anterior») al número 4 (no vigente al haber sido declarado inconstitucional por razón competencial) para la determinación del supuesto regulado y que da lugar al derecho de retorno que en favor de los arrendatarios dispone. Tal supuesto no es otro que el derivado de la aplicación de técnica tan específicamente urbanística como la de la situación «fuera de ordenación», cuya sola previsión constituye ya un atentado a la competencia del legislador autonómico.

La única solución consiste, pues, en la integración del precepto, en sede interpretativa, para —a la vista del contenido de la norma remitida— hacerle decir lo que no dice, a saber, que en las situaciones que defina la legislación autonómica para los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a una determinada ordenación urbanística que resulten sobrevenidamente disconformes con ésta, pero para los que i) no se contemple su inmediata y obligatoria adecuación a la misma y, sin embargo, ii) se autorice, por ser edificable el suelo, la voluntaria sustitución por otras de las edificaciones o instalaciones existentes, será de aplicación el derecho de retorno de los arrendatarios en los términos al efecto dispuestos.

no hay una reducción sustancial del Derecho general-estatal de directa aplicación en materia urbanística: la suma de los contenidos de la LRSV y de la parte del TRLS92 declarada vigente representa una disminución inferior al 20 por ciento en el número de reglas respecto del Derecho de idéntico carácter inmediatamente anterior.

f) Los artículos 168, 169 y 170 TRLS92 representan el ejemplo típico de normas estatales que, perfectamente justificadas por su finalidad, resultan incorrectas sólo por su redacción concreta. Su reformulación habría, pues, fácilmente evitado esta deficiencia.

Estos preceptos regulan la extinción y transformación de derechos y cargas por razón de la aprobación de reparcelaciones, así como las consecuencias registrales de esta aprobación, siendo como es la reparcelación una técnica urbanística en la disposición del legislador autonómico (razón por la cual su regulación fue declarada inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo, y el actual legislador naturalmente no recupera).

En consecuencia, también estos preceptos están precisados de una interpretación «conforme» con el actual ordenamiento urbanístico, lo que lleva a entender que se refieren siempre a los efectos de la aprobación de cualesquiera instrumentos previstos por la legislación autonómica para asegurar el cumplimiento del principio de justa distribución de beneficios y cargas.

g) El artículo 183 TRLS92, además de referirse a un concreto instrumento de planeamiento (lo que de suyo supone una incorrección, como ya nos consta), reitera en principio una regla (la de la implicación en la aprobación del planeamiento de la declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación) ya establecida en el artículo 33 de la propia LRSV. Por tanto debería haber sufrido, por idéntica razón, el destino que, a última hora, se dio precisamente al artículo 132 del TRLS92: la exclusión de entre los incluidos en la tabla de preceptos mantenidos en vigor.

La única explicación plausible que cabría encontrar (por encontrarle una) al mantenimiento de su vigencia reside en la concreta referencia por el precepto a los terrenos «exteriores» correspondientes al enlace de la actuación con los pertinentes elementos de los sistemas generales (aquí habría sido necesaria una corrección para que se aludieran las infraestructuras y no así los sistemas generales); terrenos que el legislador podría entender no comprendidos por las reglas contenidas en el citado artículo 33 de la LRSV, en relación con los artículos 10 y 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, y cuya afectación resulta indispensable a la vista de los deberes inherentes al derecho de propiedad en el suelo urbanizable (apdo. 3 del artículo 18 de la LRSV). Pero de ser así, lo que en modo alguno es evidente (dada la amplísima redacción de aquellos preceptos legales), lo procedente habría sido desde luego incluir la correspondiente precisión —como inciso final— en el artículo 33 de la LRSV ya citado.

De todas formas, es más que dudoso que la regulación misma de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación (como efecto de los instrumentos de ordenación urbanística) entre en la competencia de legislador estatal. Pues tal regulación encaja mejor en la materia urbanística que en la de expropiación forzosa, necesariamente circunscrita a la ordenación general de la institución en cuanto tal. Los artículos 10 y 15 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa confirman desde luego este argumento.

h) El artículo 204 TRLS92, aunque justificable en lo esencial, habría requerido una nueva redacción para su correcta inserción en el orden jurídico relativo a la ordenación territorial. Pues es claro que la previsión o no de la ocupación pertenece al legislador autonómico.

Aun aceptando la viabilidad de la regla contenida en el número 2, es claro que, tal como está remite a un precepto (art. 202.2 TRLS92) ya no vigente al haber sido declarado inconstitucional por ausencia de competencia legislativa. De ahí que, para la correcta integración y aplicación de este número, deba tenerse por no puesto el inciso «a que se refiere el artículo 202.2», haciéndole decir, sencillamente, que, transcurrido el plazo de cuatro años, el propietario puede efectuar advertencia a la Administración competente y, transcurridos seis meses desde ésta, iniciar, por propia iniciativa (que será bastante al efecto), el expediente de justiprecio.

i) El artículo 244.2 TRLS92, tal como se ha declarado subsistente, contiene una referencia a la intervención de la Comisión Central del Territorio y el Urbanismo; órgano éste, cuya regulación se contenía ciertamente en la disposición adicional séptima del TRLS92, la cual ha sido derogada precisamente por el texto legal de 1998.

j) El artículo 245.1 TRLS92, además de contener una remisión al artículo 21.1 del propio TRLS92, precepto éste de no haber sido formalmente derogado por la propia LRSV (disposición derogatoria) lo habría sido implícitamente —por sustitución— por el artículo 19.1 de



### 3. LAS OMISIONES DEL LEGISLADOR

Las críticas que, por los términos de su integración, es así susceptible el Derecho general-estatal derivado de la LRSV no lo son, empero, sólo por acción, sino también por omisión. Porque la obsesión del legislador general-estatal por la perspectiva económica (la pretendida «liberalización» del mercado de suelo requerida por la reforma estructural de la economía española) le ha llevado a descuidar abierta y notablemente aspectos principales de su responsabilidad en el Estado autonómico, muy especialmente en punto a asegurar la funcionalidad de éste en cuanto sistema que postula un gobierno del territorio desde la pluralidad de los gobiernos sobre éste y articular adecuadamente, por tanto, el orden jurídico de per-

---

esta última, no hace otra cosa, en definitiva, que reiterar el contenido de este último. En buena técnica, por tanto, debería haber sido derogado.

k) El artículo 255.2 TRLS92 plantea varios problemas.

Aunque el inciso inicial fuera plausible —en términos de régimen jurídico básico de las Administraciones públicas o, en todo caso, de procedimiento administrativo común—, en modo alguno lo es el resto del precepto, en la medida en que predetermina el tipo y los términos de las medidas concretas de protección de la legalidad urbanística que deben ser adoptadas en caso de dictado de una licencia u orden nulas por infracción de la zonificación o el uso de zonas verdes y espacios libres.

En todo caso, la decisión de mantenimiento de la norma debería haberse acompañado de la depuración de ésta de remisiones claramente perturbadoras. Pues aquí hay primero una remisión al artículo 253 TRLS92 que, lógicamente (por la razón dicha) es derogado por la misma LRSV en la única parte (el número 3) que había quedado subsistente tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, (que había declarado inconstitucionales los otros números). De intentar rescatar, en sede interpretativa y para la correcta integración del precepto que ahora nos ocupa, el citado número 3 del artículo 253 TRLS92, salta la sorpresa de que éste remite, a su vez, al artículo 40, siempre del propio TRLS92, el cual había sido también declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la parte pertinente (los números 3 y 4), con la consecuencia de una práctica imposibilidad de determinar correctamente y con seguridad el contenido dispositivo del artículo 255.2 TRLS92 que verdaderamente ha querido y podido declarar vigente el legislador estatal.

l) El artículo 258.3 TRLS92 establece un deber de la Administración de comunicación al Registro de determinadas licencias, que es dudoso pueda válidamente ser dispuesta por el legislador estatal. Pero es que, además, la determinación del aludido deber sólo es posible a partir de una regulación, ya manifiestamente urbanística, de la indivisibilidad de las parcelas y de la vinculación a ellas del aprovechamiento materializable cuando la edificabilidad lo sea en términos de una específica relación entre las superficies de suelo y construcción. De ahí justamente la remisión al apartado d) del número 1 del mismo artículo, es decir, a una regla que, por razón competencial, fue declarada inconstitucional en su momento por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

m) Los artículos 287.2 y 3 TRLS92 mantienen para los sujetos privados una regulación relativa al derecho de superficie que, en puridad, no es necesaria (por poder actuar aquéllos desde luego conforme al Derecho común). El sentido originario de esa regulación radicaba en el número 1 (que habilitaba a las personas jurídico-públicas para constituir, en determinadas condiciones, el derecho de superficie), pero este precepto desapareció —al ser declarado su inconstitucionalidad— con la STC 61/1997, de 20 de marzo.

El mantenimiento de la anterior regulación arrastra la contenida en los números 2 y 3 del artículo 288 TRLS92 (el número 1 de éste también fue declarado inconstitucional en su momento), referido al procedimiento para la constitución del derecho de superficie y justificado obviamente en la intervención de la Administración pública. Con lo que se conservan, exclusivamente ya para los sujetos privados, unas reglas restrictivas de la autonomía —como las del número 3— difícilmente justificables en el tráfico jurídico ordinario.

tinente aplicación a la ordenación territorial (toda ella) que debe hacer posible dicha funcionalidad. La LRSV se ha concentrado desde luego en los extremos de los que dependía la efectividad del expuesto planteamiento económico, de modo que todo lo demás se ha despejado, en lo esencial, recurriendo al mantenimiento de diversas y concretas regulaciones del TRLS92. Pues como la expresada liberalización se entiende en términos de transferencia de parte sustancial del poder de decisión sobre la utilización del suelo (incluso en tanto que recurso natural) precisamente al propietario de éste, es decir, como «privatización» de dicho poder, el objeto de la Ley se refiere en el artículo 1 cabalmente a la definición del contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional; sin perjuicio de la ulterior extensión de ese objeto a las materias relativas a las valoraciones y expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de las Administraciones por razón de urbanismo.

n) El artículo 289.1 TRLS92, tal como se ha dejado subsistente, contiene una remisión al artículo 35.1 del propio TRLS92 que, de no haber sido derogado expresamente por la LRSV, lo habría sido implícitamente, por sustitución, por el régimen de derechos y deberes de la propiedad del suelo que éste establece. En consecuencia, dicha remisión debe entenderse hecha más bien al artículo 14.2, f) de la LRSV. Como se ve, para la subsanación de la deficiencia habría bastado aquí con un simple retoque de redacción.

ñ) El artículo 300 TRLS92 se refiere a un supuesto que descansa en la subrogación de la Administración autonómica en la posición de la municipal. El mantenimiento de este precepto atenta, pues, contra la autonomía local, pues si no desde la Constitución misma, al menos desde la entrada en vigor de la LrBRL, la subrogación está proscrita, al implicar —en cuanto mecanismo de «avocación» material en el caso, de oficio o a instancia de persona interesada, de la competencia municipal misma y para su ejercicio como tal por una Administración distinta y no jerárquicamente superior— una técnica de tutela que coloca a la Administración municipal en una posición equivalente también materialmente a la del inferior jerárquico (aun no existiendo relación de este tipo). Así lo impone, en todo caso, la doctrina establecida sobre la autonomía local por el Tribunal Constitucional desde 1981. Por ello mismo, la expresada LrBRL la excluye, contemplando sólo (artículo 60) la sustitución en la actividad real, material o técnica indebidamente omitida, por ser legalmente obligatoria.

Tratándose de una aplicación «sectorial» (en materia urbanística, situada fuera de la disposición del legislador ordinario) es más que dudosa, en todo caso, la posibilidad de la subsumción de la subrogación (supuesto que fuera admisible constitucionalmente) en el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Tanto más cuanto que ni en la LRjAPyPac, ni, como queda dicho, en la LrBRL, se contempla con carácter general dicha técnica en las relaciones interadministrativas.

o) El artículo 301.1 TRLS92 supone, hoy, una inútil reiteración tanto de los artículos 95, 96 y 97 de la LRjAPyPac, como del artículo 4.1, f) de la LrBRL.

Los números 2 y 3 del mismo artículo, por su parte, invaden innecesariamente el campo propio del legislador autonómico, con su referencia a las asociaciones administrativas de propietarios.

p) En el artículo 309.1 TRLS92, relativo a la inscripción registral de determinados actos y un supuesto, se contiene —precisamente a efectos de la determinación de este supuesto— una remisión a precepto —el artículo 203.5 TRLS92— que, si bien vigente al tiempo de la promulgación de la LRSV, ha sido expresamente derogado por esta misma. La consecuencia no es otra que la imposibilidad de la identificación del supuesto que puede tener acceso, mediante inscripción, al Registro de la Propiedad.

La invocación de los títulos competenciales referidos al régimen jurídico básico de las Administraciones públicas y al procedimiento administrativo común se ofrece así más como simple expediente accesorio para otorgar cobertura a la operación de mantenimiento o mera conservación de restos del naufragio del buque urbanístico estatal, que como afirmación del papel irrenunciable del Estado central en su doble calidad de actor en la configuración de la utilización del suelo y de organizador de los procesos decisionales propios de la política (que no la competencia) de ordenación territorial al servicio del orden sustantivo constitucional.

Constituye, en efecto, un incumplimiento del deber de correcto y pleno desarrollo constitucional, cuya trascendencia es difícil subestimar, el notable contraste entre la insistencia en regulaciones tradicionales, específicas y de detalle y el brillo de la radical ausencia no ya de una regulación decidida, clara y suficiente, sino siquiera mínima, al amparo de los títulos competenciales que acaban de ser citados (precisamente en combinación con el de las bases y coordinación de la planificación general de la economía, en cuanto ésta tiene una clara dimensión espacial), de:

- Un procedimiento general, común a todas las Administraciones, para la adopción de las decisiones (derivadas del ejercicio de las correspondientes y diversas competencias y formalizadas en cualesquiera instrumentos) de ordenación territorial y con incidencia o relevancia territoriales con vistas a una definición integrada del interés general desde el punto de vista de la utilización racional del suelo y, por tanto, del conjunto de los recursos naturales; es decir, para la fijación de las condiciones de la formulación en el Estado autonómico de una verdadera política territorial, integradora y armonizadora de las diversas competencias con repercusión en la organización del espacio y, por tanto, de la producción de una acción pública total coherente desde la perspectiva de la «unicidad» del territorio. Procedimiento éste indispensable en todo Estado descentralizado territorialmente, como demuestra el ejemplo de todos los Estados federales o confederales de nuestro inmediato entorno.

No se trata en modo alguno, además, de un olvido: la previsión estrictamente sectorial (al servicio de las necesidades de la defensa nacional, para cuya tutela se contempla un informe vinculante) contenida en la disposición adicional primera lo desmiente, al propio tiempo que introduce un factor de asimetría que hace más difícil aún de comprender la opción legislativa en este punto (des que la satisfacción de las nece-

sidades para cuya gestión están las restantes competencias del poder central no precisan ser salvaguardadas justamente en este contexto?)<sup>4</sup>. Es éste un déficit realmente grave, tanto más cuanto que se aborda la ordenación territorial y urbanística sin tener en cuenta su escisión constitucional (en el artículo 148.1.3 CE) en dos títulos competenciales diferenciados; dato éste, prescindiendo del cual no es factible la construcción no ya de esquema alguno de articulación funcional interadministrativa a efectos de la política de ordenación territorial, sino tan siquiera de un orden jurídico, con incidencia en y relativo a la ordenación territorial y urbanística, dotado de mínima coherencia.

- Un esquema de relaciones interadministrativas adecuado al procedimiento anterior, a título de especificación y complemento –dada la relevancia de dicho procedimiento para el correcto funcionamiento del Estado autonómico– del definido ya con carácter general.

Resulta más que llamativo, en efecto, que el legislador haya entendido posible despachar estas cruciales cuestiones con la declaración de la vigencia del artículo 244.2, 3 y 4 TRLS92, reforzado, eso sí, con la nueva regla de la disposición adicional primera LRSV, que –para salvaguardar los intereses de la defensa nacional– recurre al simple mecanismo del informe vinculante (establecido, conforme a la disposición final, al amparo de la competencia relativa a dicha defensa y no en la más lógica aquí del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común).

A lo dicho se añade el completo descuido por el legislador estatal de la lógica de la política de ordenación territorial que, por razón organizativa y competencial, ha de tener necesariamente apoyatura y cauce doble: la ordenación del territorio y el urbanismo. La combinación de la perspectiva económica con la de apro-

---

<sup>4</sup> El modo de operar del legislador es efectivamente criticable. Pues esgrime para solucionar el problema de la tensión entre los requerimientos territoriales de la Administración militar y la ordenación territorial y urbanística el título sectorial y específico de la defensa nacional (apdo. 4.º del art. 149.1 CE) y no el general relativo al régimen básico de las Administraciones públicas y el procedimiento común a todas ellas (apdo. 18.º de idéntico artículo). Del recurso a ese título sólo cabe deducir dos conclusiones, ninguna de las dos satisfactoria: o el legislador general-estatal entiende que el título general no otorga cobertura para el establecimiento de un procedimiento capaz de coordinar el ejercicio de las competencias de ordenación y con repercusión territorial, lo cual merece la más severa crítica; o considera que ese procedimiento es improcedente, porque la coordinación debe establecerse sector a sector y mediante soluciones diferentes en cada uno de ellos (según el alcance del título esgrimible en cada caso por el Estado), lo cual es deplorable, porque remite a una solución inadecuada y, en todo caso, la peor de las posibles.

vechamiento máximo –hasta su desbordamiento e, incluso, distorsión– de la doctrina competencial sentada por la STC 61/1997, de 20 de marzo (centrada, al estar referida al TRLS92, en el urbanismo y sin posibilidad alguna de contemplar, desde luego en toda su dimensión, las exigencias actuales de la ordenación territorial en su conjunto), ha limitado el diseño del «marco legal general» condicionante de dicha ordenación territorial, al punto de justificar serias dudas de su idoneidad para «enmarcar» todas las posibilidades legítimas de desarrollo del ordenamiento autonómico sobre la base del ejercicio por los legisladores correspondientes de su doble competencia de ordenación del territorio y el urbanismo. La vocación de la LRSV de condicionamiento directo de la ordenación propiamente urbanística sienta las bases, en efecto, para el surgimiento de múltiples problemas de relación entre el marco que define y la normativa y los instrumentos específicos de ordenación del territorio, de un lado, e, incluso y de otro, entre estos últimos y la normativa estrictamente urbanística y sus correspondientes instrumentos. Y la posibilidad de estos problemas demuestra un defecto de planteamiento en la operación legislativa estatal.

## II. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO EN LA LRSV: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN DE CONJUNTO

### 1. LA CONSTRUCCIÓN DEL SOPORTE COMPETENCIAL DE LA REGULACIÓN LEGAL GENERAL-ESTATAL

El recurso natural «suelo» es, en lo que aquí ahora interesa, el necesario, limitado y peculiar soporte de la entera vida individual y colectiva. Y, por ello mismo, también el «escenario» común, necesariamente compartido, de las políticas desarrolladas por las instancias de gobierno resultantes de la división vertical del poder en el Estado autonómico. No hace falta más para afirmar rotundamente la importancia central, para el sistema político-social y, por tanto, el ordenamiento jurídico que lo institucionaliza, de la organización de la apropiación, distribución, uso, disfrute y disposición de las «cosas» (bienes inmuebles) en que el hombre, en su relación con el medio, «convierte» y articula el aludido recurso natural. No es casual, en efecto, que la Constitución –en el marco de los principios que señala a las políticas públicas de carácter económico y social– se refiera expresamente a la regulación de la utilización del suelo en el contexto sistemático del «orden» de carácter medioambiental que establece y lo haga resaltando el derecho de los españoles a una vi-

vienda digna y adecuada (como utilización primaria y, por ello, en principio «racional» de dicho recurso) como parte obviamente del medio ambiente adecuado para la calidad de vida (art. 47, en relación con los arts. 45 y 46 CE).

La LRSV centra su objeto desde luego, como ya se ha adelantado y resulta de su artículo 1, en el derecho de propiedad del suelo, definiendo así el todo de su regulación por la parte que lo vertebra y justifica, de suerte que el resto de materias en ella abordadas (la valoración, la expropiación, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y, en su caso, el régimen jurídico de éstas y el procedimiento administrativo) se ofrecen más bien como «conexas» con aquélla.

La centralidad del contenido de la propiedad del suelo es fruto en el texto legal, sin embargo, no tanto de una correcta determinación —en términos constitucionales y conforme a lo antes dicho— del «interés» de la comunidad global en su regulación, para su traducción adecuada —vía interpretación— en títulos competenciales, cuanto más bien de la operación inversa: desde el esquema de distribución territorial del poder, es decir, de las competencias legislativas y mediante el ajuste de su interpretación se facilita el propósito de satisfacción del que se entiende como «interés» de la referida comunidad. Este modo de proceder ha venido condicionado por la conjunción de dos factores:

- De un lado y como principal, la prevalencia en el legislador, sobre cualquier otra consideración, del cumplimiento de un objetivo de gobierno más general, que aquí simplemente se «proyecta» sobre la materia concreta: el de la antes comentada «liberalización» del mercado de suelo y, por tanto, de la «producción» misma del preciso para el desarrollo de las distintas actividades públicas y privadas.
- De otro lado, el deslinde competencial entre las instancias general-estatal y la autonómica y, por tanto, la delimitación de la esfera de acción legislativa de la primera que, a propósito de las materias «ordenación del territorio» y «urbanismo» (fundamental y casi exclusivamente de la segunda) y con motivo de los recursos de inconstitucionalidad deducidos contra la LS90 y el TRLS92, ha dejado establecidos la STC 61/1997, de 20 de marzo<sup>5</sup>. Pues este pronunciamiento constitucional desecha la pertinencia de la acción general-estatal con el carácter y en sede de «legislador civil», para

---

<sup>5</sup> Forzada en su razonamiento, sin duda, por el planteamiento de la legislación general-estatal enjuiciada en su constitucionalidad.

afirmar, por contra y fijándose en ella, la de su intervención—desde la perspectiva de las diversas y concretas políticas públicas— a título de «garante» de las condiciones básicas precisas para una esencial igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, es decir, de definidor de un mínimo común denominador en las posiciones subjetivas de consistencia constitucional frente a la configuración del orden social derivada de las políticas públicas autonómicas (más precisamente de las legislaciones autonómicas que las formalicen), potencialmente diversas. Y ello, en principio para cada una de esas políticas y, por tanto, también la referida a la ordenación territorial y urbanística. De modo que, irremediablemente, el legislador general-estatal queda implicado en tales políticas, «incidiendo» en ellas para imponerles un marco-límite indisponible, sólo teóricamente externo.

Considerada la trascendencia para el entero orden social de la propiedad inmobiliaria, en cuanto institución que asegura la aludida organización del proceso de apropiación, distribución, uso, disfrute y disposición de los correspondientes «bienes», es lícito dudar que la función del legislador y de la legislación general-estatales así definida sea la que mejor responda al orden constitucional entendido como «unidad», por las siguientes razones:

a) La diferenciación entre ordenación territorial y urbanística, en cuanto política pública que implica una «intervención» precisada—por la misma naturaleza de las cosas— de una acción administrativa, de un lado, y regulación jurídico-civil, en cuanto ordenación limitada en su objeto a la «coordinación» de la acción de sujetos situados en posición de igualdad, de otro lado, a fin de excluir la pertinencia al caso del título competencial referido a la legislación civil, carece—a los efectos que interesan— de verdadera consistencia.

La ausencia de necesidad, para su efectividad, de una acción sistemática de la Administración, en efecto, ni excluye la condición de política pública de configuración del orden social de la regulación jurídico-civil (sólo excluye su carácter administrativo), ni priva a la misma tampoco de toda función interventora. La ordenación de las instituciones jurídico-civiles es resultado y expresión desde luego de una acción estatal y, por tanto, de una política, justamente la de configuración de elementos básicos de la estructura social, que implica una intervención «configuradora» de ésta. Lo que la distingue de las políticas públicas de carácter «administrativo» es sólo el tipo de intervención y el alcance de ésta. La diferen-

cia entre las políticas públicas resulta, pues, más bien de su objeto y, por tanto, de los requerimientos que —en relación con el mismo— plantea el interés general. En el caso de las políticas aquí contempladas: mientras el objeto de la regulación civil no demanda que la acción estatal vaya normalmente más allá de la normación y, en caso de conflicto, de la tutela judicial, el de la ordenación territorial y urbanística exige la prolongación de aquella acción, en fase ejecutiva, bajo la forma de actividad administrativa.

La única diferencia de perspectiva relevante a efectos del orden competencial radica, pues, en que la ordenación territorial y urbanística implica el tipo de intervención administrativa, con las consecuencias que de ello derivan. Pero justamente la articulación de esa intervención administrativa, en cuanto tal, puede y debe considerarse aspecto propio de la competencia asumida por las Comunidades Autónomas en las materias de ordenación del territorio y urbanismo; tanto más, cuanto que se trata de una competencia «exclusiva», es decir, plena (sobre las materias en su integridad y la totalidad de las funciones públicas respecto de ellas).

Más aún: si de lo que se trata es del aseguramiento del mínimo de unidad necesario del orden constitucional de los derechos y deberes de los españoles en todo el territorio nacional, aquella diferencia en la perspectiva no sólo es irrelevante, sino que aboga por la idoneidad del título relativo a la legislación civil para atender tal interés general. Pues la perspectiva que éste impone es cabalmente la de los derechos de los españoles y no la de la acción pública (incluso administrativa) incidente en éstos: el marco general-estatal pertinente, limitador de esa acción pública, es el definidor del contenido mínimo («igual») de dichos derechos (y de los deberes en su caso), considerados en sí mismos, es decir, como elementos basales del orden social determinado por la norma fundamental, que la legislación autonómica ha de respetar. El interés general activador de la intervención de la instancia general-estatal requiere únicamente la tutela jurídica del aludido contenido, la cual se satisface mediante la regulación normativa; tipo de tutela, que es cabalmente la que es propia de la legislación civil.

b) A la conclusión así alcanzada no obsta la fragmentación de la institución de la propiedad por razón del desarrollo en la compleja sociedad actual de diversos tipos de derechos de propiedad según su objeto. Pues la diversificación del contenido del derecho dominical por razón de su objeto está presente ya en el Código civil (en los términos propios de la época, naturalmente), comprendiendo la regulación de las llamadas propiedades especiales.

La singularización de un tipo de propiedad no implica su exclusión, sin más, del orden social a configurar por la legislación



civil, ni, por tanto, su escape del radio de acción del correspondiente título competencial, incluso si aquella singularización comporta la conversión de la propiedad en cuestión en objeto de políticas públicas de carácter administrativo precisas e intensas. Si, como es evidente y afirma la propia STC 61/1997, de 20 de marzo, la «propiedad urbana» es hoy, en efecto, un tipo específico de propiedad, su trascendencia misma para el orden social justifica su regulación jurídico-civil. Antes al contrario, sólo su tratamiento general-estatal en esta última sede permite la constitución de un marco legal garantizador de la consistencia y coherencia del derecho en cuestión frente a la pluralidad de políticas públicas-legislaciones «administrativas» capaces de tenerlo por objeto o de incidir en el mismo. Y ello, sin confundir precisamente la «perspectiva» de uno (el marco) y otras (las políticas públicas-legislaciones administrativas autonómicas), con la consecuencia de hacer aún más complejo y difícil (por no decir imposible) el correcto deslinde de las esferas competenciales de los respectivos legisladores.

Confusión ésta, que es la que por sí misma induce el planteamiento competencial vigente: en tanto que se niega que la intervención general-estatal sea «urbanística», pero al mismo tiempo se le atribuye plena competencia para determinar la valoración del suelo no con carácter general, sino con todo detalle y en toda circunstancia, es decir, incluso por razón, con motivo y durante del proceso de producción del suelo con destino final urbano (cuestión distinta es la de la propiedad sobre los bienes urbanos ya producidos), lo que vale decir de la urbanización (núcleo duro de la competencia urbanística), de suerte que —como la valoración no es sino la apreciación económica del correspondiente derecho o situación individualizada— de ella se deriva la competencia para la definición del contenido sustantivo del derecho mismo, también inexcusablemente en su dimensión más propiamente urbanística. En otras palabras, la apuntada confusión conduce, competencialmente hablando, a un cierto callejón sin salida, en cuanto el ejercicio de la competencia legislativa general-estatal —determinando «condiciones básicas» en el ejercicio «urbanístico» del derecho de propiedad— sólo es posible incidiendo en el espacio decisonal urbanístico y, por tanto, condicionándolo. Los términos de ese ejercicio —dado el riesgo de extralimitación que conlleva— quedan así expuestos *ab initio* a discusión.

c) El Código civil incluye la determinación del contenido referido al aprovechamiento constructivo de la propiedad inmobiliaria, es decir, de la «propiedad urbana» en sentido estricto, sin perjuicio de que la evolución legislativa posterior haya discurrido al margen. Ocurre que la STC 61/1997, de 20 de marzo, influida por

la singularidad de nuestra legislación urbanística desde 1956 cuando menos, ha adoptado un concepto muy amplio, y más que cuestionable, de «propiedad urbana», para incluir en él –mediante una interpretación sumamente extensiva de la función social– no sólo el tipo de propiedad que, teniendo como soporte un bien idóneo a tal fin, se caracteriza por el aprovechamiento típicamente urbano de que es legalmente susceptible, para comprender el proceso previo de transformación precisa para la producción de aquel bien (urbanización); proceso que, al tener por objeto los elementos y espacios colectivos y, por tanto, públicos cuya existencia es presupuesto de tal bien en cuanto susceptible de propiedad privada y, por tanto, de uso, disfrute y disposición exclusivos, excede, por la misma naturaleza de las cosas, de la lógica de la institución dominical. Es este extensivo y discutible concepto de «propiedad urbana» el que distorsiona por completo el análisis de la cuestión competencial, al forzar la contemplación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo como parte integrante del sistema de producción de ciudad. La contemplación del proceso de utilización del suelo sin el condicionamiento del esquema que la solución consagrada y progresivamente depurada por la legislación urbanística desde 1956 revela, sin embargo, la radical diferencia entre urbanización y edificación, que tienen lógicas y se mueven en planos distintos, perteneciendo sólo la segunda a la órbita institucional de la propiedad privada.

En consecuencia, por lo que hace al régimen urbanístico de la propiedad, es de lamentar no sólo la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, sino también la opción del legislador de 1998, carente de cualquier aliento propio en la definición del papel del legislador general-estatal. El planteamiento alternativo al que, al respecto, podría y debería haberse aspirado puede condensarse en la definición de un marco legal estatal verdaderamente general, articulado sobre tres ejes:

- En primer lugar, el representado por el mínimo común denominador en la configuración del orden social definido *ex constitutione* (a través de los derechos constitucionales y aquí, en particular, el derecho de propiedad), que remite a la legislación civil como título competencial, complementado –que no sustituido– por el de fijación de las condiciones básicas garantizadoras justamente de la igualdad esencial en el ejercicio de los correspondientes derechos (es decir, del de propiedad) [art. 149.1.1 y 8 CE].
- En segundo lugar, el integrado por el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas y el procedimiento

administrativo común a observar en el ejercicio de las competencias con relevancia física o territorial (y, por tanto y por lo que hace a las Administraciones autonómicas y locales, en el de las competencias derivadas de la legislación de ordenación territorial y urbanística), así como el régimen de la potestad general de expropiación forzosa y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas [art. 149.1.18 CE].

- En tercer y último lugar, el constituido por la determinación de mínimos medioambientales en el medio urbano y natural, especialmente desde la perspectiva de la racional utilización de los recursos naturales y, entre ellos, el suelo. [art. 149.1.23 CE].

## 2. CRÍTICA Y VALORACIÓN GLOBALES DE LA REGULACIÓN LEGAL

### A) *En general*

El contenido del régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo (arts. 1 a 22, ambos inclusive, en relación con la disposición adicional cuarta y las disposiciones transitorias; pues debe entenderse que aquel régimen comprende también las «disposiciones generales») se justifica competencialmente en la disposición final de la LRSV, de manera indiferenciada, en los apartados 13.º, 18.º y 23.º, así como, «en su caso», el 1.º del artículo 149.1 CE.

Esto significa, por de pronto, que el legislador incumple su obligación constitucional de identificación suficientemente precisa del fundamento constitucional de las normas que establece con distinto carácter y alcance, como lo son sin duda las ordinarias referidas a las condiciones básicas aseguradoras de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo (sólo que limitadas a este estricto objeto) y las de carácter básico. Pues las primeras tienen una lógica y un alcance específicos, al incidir (teóricamente) «desde fuera» en la materia susceptible de ordenación autonómica, muy distintos, pues, de los propios de las segundas, en tanto que éstas ocupan, junto con las autonómicas y conforme a un determinado reparto, una misma materia. Ésta es la razón justamente de su nítida distinción por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

La trascendencia de tal modo de proceder se revela, en toda su dimensión, si se considera la redacción literal del artículo 1 definidor del objeto mismo de la Ley (y que, en virtud de esa su redacción literal, forzosamente parece que ha de considerarse precepto

básico; calificación, ciertamente más que discutible). La norma mezcla intencionada e inextricablemente «lo básico» y «lo relativo a las condiciones básicas», en términos que hace de las segundas «medio» para alcanzar lo primero, es decir, la determinación de un verdadero contenido básico del derecho de propiedad del suelo, produciendo así un resultado más que sospechoso de ilegitimidad constitucional. Expresamente se dice, en efecto, que tal contenido básico lo es de acuerdo con la función social, es decir, con la modelación legal de dicho contenido precisamente del tipo concreto de propiedad del suelo por razón de los valores y bienes constitucionalmente relevantes, es decir, los que deben ser tenidos en cuenta por el legislador de la ordenación del territorio y el urbanismo; lo que es lo mismo que afirmar que el legislador general-estatal se coloca de nuevo —a efectos del régimen del derecho de propiedad del suelo— en la posición ordinamental que es propia del que puede definir la normativa «cabecera» del ordenamiento relativo a las aludidas materias, de la pieza propiamente territorial-urbanística del orden jurídico que aquí nos ocupa. Puede decirse, pues, que el legislador general-estatal desafía, aquí, en el corazón mismo de su regulación, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional forzando ésta hasta su distorsión. Fácilmente se comprende, entonces, que la no discriminación en el fundamento competencial de las diferentes regulaciones de ningún modo es casual.

Corroborra plenamente las consideraciones precedentes un dato comparativo que, más que altamente ilustrativo, es de por sí concluyente: la extensión de la ocupación de los objetos del título II de la LRSV (la «clasificación del suelo» y «los derechos y los deberes de los propietarios») <sup>6</sup> y la intensidad de la regulación que de los mismos se hace en él en modo alguno son significativamente inferiores a las de las ordenaciones que de los mismos objetos hicieron históricamente las dos Leyes urbanísticas preconstitucionales de 1956 y 1976, fruto —recuérdese— de un legislador que retenía aún la entera potestad legislativa sobre cualesquiera materias y, por tanto, también la urbanística. Difícilmente, pues, puede considerarse que los títulos I y II de la LRSV representen siquiera una regulación verdaderamente básica, tanto más que se limite —en su caso y en lo procedente— a la definición de condiciones básicas para la garantía de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo. Esta conclusión es especialmente patente en el caso del capítulo I del título II referido a la clasificación del suelo, pues siendo esta cuestión claramente territorial-urbanística,

<sup>6</sup> A los que deben sumarse la mayor parte de los propios del título I, comprendidos en la legislación general-estatal urbanística de 1976 y también en la de 1992 precisamente en el título referido al régimen urbanístico del suelo.

el legislador no sólo no se ha circunscrito —conforme exige en todo caso la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>7</sup>— a una mera utilización y, además, precisa y únicamente a aquella estrictamente indispensable para poder cumplir la determinación de las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad (cuestión abordada en el capítulo II del título II), sino que hace de la misma un objeto de regulación propio cuando menos en términos equivalentes a esta última cuestión y, sobre ello, dispone esa regulación en forma tal que, al pretender «reglar» (lo consiga o no) todas las decisiones de clasificación, no deja espacio real alguno digno de mención a la legislación autonómica y conecta directamente la legislación general-estatal con los instrumentos de ordenación urbanística (el planeamiento). Las disposiciones transitorias son concluyentes a este respecto, pues:

- Pretenden la directa e inmediata aplicación del régimen urbanístico del suelo de la LRSV, sin necesidad de intermediación alguna de la legislación urbanística (a la que se alude sólo en términos de «sin perjuicio de las especialidades sobre gestión y uso del suelo», es decir, a la que se niega cualquier papel en este crucial y central punto, reconociéndole exclusivamente el ámbito acotado como «especialidades sobre gestión y uso del suelo»); aplicación, que debe tener lugar en virtud de la incidencia directa de la LRSV sobre la ordenación urbanística establecida por los concretos planes conforme a reglas propias asimismo del legislador general-estatal (disposición transitoria primera).

Tan es así, que para asegurar la aplicación en tales términos se llega a invadir incluso el campo expresamente reconocido al legislador autonómico (el de la gestión). La regla b) de la disposición transitoria primera autoriza expresamente, en efecto, el desarrollo del hasta ahora suelo urbanizable no programado de forma directa, es decir, sin necesidad de concurso; prescripción, cuya pertenencia a la gestión urbanística difícilmente puede negarse. Por ello mismo, tal regla —ya contenida, a título de transitoria, en el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y en la Ley 7/1997, de 14 de abril— no había sido calificada por estas disposiciones como básica (teniendo, pues, la condición de norma meramente supletoria del Derecho autonómico). Sorprendentemente, cambia su carácter y alcance en la LRSV, lo que hace sospechar que ello se debe no

---

<sup>7</sup>. Con entera independencia ahora de la crítica de que ésta pueda ser susceptible, conforme a lo ya argumentado.

tanto a su real cobertura por título competencial suficiente, como a la simple voluntad de no renunciar a la norma y la necesidad, por tanto, de soslayar el anatema lanzado sobre el Derecho general-estatal postconstitucional dictado en materia territorial-urbanística con finalidad exclusivamente supletoria.

- Ordenan directamente (sin esperar, ni remitir a la legislación autonómica; saltándose ésta, pues, que es la única idónea para regular los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística) la adaptación del planeamiento general ya existente a la nueva clasificación del suelo (disposición transitoria segunda). Lo que representa, de paso, la prueba plena de la «completud» de la regulación de tal clasificación.
- La extensión y profundidad de la incidencia directa en el ordenamiento autonómico es tal, que alcanza –esta vez en el orden del contenido en facultades y deberes del derecho de propiedad– a los instrumentos de ejecución del planeamiento, concretamente a los relativos a la distribución de beneficios y cargas (reparcelaciones y compensaciones), para imponer el nuevo régimen legal –por lo que hace a la cesión de suelo materializadora del porcentaje de aprovechamiento correspondiente a la Administración actuante– en los procedimientos no aprobados definitivamente aún al tiempo de la entrada en vigor de la LRSV (disposición transitoria cuarta).

La disposición adicional cuarta, que «flexibiliza» los criterios de clasificación para los territorios insulares cierra, a título de prueba, la argumentación. Pues a la vista de esta flexibilización sólo caben dos alternativas: i) o bien traduce un reconocimiento implícito de exceso en la definición previa de las condiciones básicas garantes de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo (la exigencia de «totalidad» en el artículo 149.1.1 CE no es secundaria o accesoria, como resulta del énfasis que en ella pone por dos veces, desde punto de vista claramente vinculado, el artículo 139 CE), con la consecuencia inevitable de que tal definición no responde –por desbordarlo– al canon del «mínimo común denominador» señalado por reiterada jurisprudencia constitucional (y confirmado por la STC 61/1997, de 20 de marzo); ii) o bien expresa una opción voluntaria de diferenciación por razón de las características de los territorios insulares, la cual no puede tenerse por objetivamente razonable, ya que se basa exclusivamente en circunstancias de índole territorial-urbanística fuera de la disposición del legislador estatal-general, en tanto que éste lo es sólo de las condiciones básicas garantes de la igualdad de

los sujetos titulares en tanto que españoles (aunque lo sea en el ejercicio del derecho de propiedad), y, además y en cualquier caso, las circunstancias constitucionalmente relevantes desde la óptica territorial-urbanística para cualquier tratamiento diferenciado no se reducen a la insularidad.

La Exposición de Motivos de la LRSV, finalmente, no deja lugar a duda alguna sobre la perspectiva y el objetivo «económicos» perseguidos con el régimen urbanístico de la propiedad del suelo (principalmente la clasificación de este último): la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta, como parte de la reforma estructural de la economía española, ni, por tanto, sobre el empleo a tal fin del título competencial del artículo 149.1.13.º CE<sup>8</sup>. Este título sólo muy tangencialmente —y con muchas reservas derivadas de su propio carácter— fue considerado como pertinente en la STC 61/1997, de 20 de marzo. El planteamiento mismo del legislador conduce necesariamente, pues, al desbordamiento de «las condiciones básicas» en términos de «mínimo común denominador» gracias a una combinación de títulos competenciales en la que a los confirmados como pertinentes por la STC 61/1997, de 20 de marzo, se añaden ahora otros nuevos y, entre ellos, uno tan poderoso como el de las bases y la coordinación de la planificación general de la economía.

Ocurre que es dudoso, por de pronto, que una regulación tan precisa de cuestión netamente urbanística como la clasificación del suelo pueda considerarse razonablemente como perteneciente a las básicas nada menos que de la ordenación general de la economía. Pues de la pertinencia de una reconsideración de la clasificación del suelo en aras a la liberalización del mercado de éste y de la reclamación de aquélla por la reforma de la economía española, en modo alguno se sigue sin más que sea precisamente el legislador estatal-general el competente para efectuarla directa y completamente.

Este argumento es tanto más consistente, cuanto que la «liberalización» que se dice llevar a cabo no es verdaderamente tal. No hay en la LRSV (porque no podía haberlo, al no estar previamente sujeto el mercado de suelo, como tal, a restricción pública alguna) tanto eliminación de trabas administrativas al tráfico de bienes inmuebles, cuanto —lo que es radicalmente distinto— la reforma de las condiciones *urbanísticas* (que no económicas) exigibles para la producción de los bienes ofertables en el mercado de suelo, con una precisa finalidad —eso sí— con clara repercusión económica (y notable dis-

---

<sup>8</sup> Lo cual es lógico, en la medida en que la Ley, según se ha dicho ya, está obviamente en línea de continuación con el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la Ley 7/1997, de 14 de abril, a que éste dio lugar; textos ambos, éstos, referidos a medidas liberalizadoras en materia de suelo (además de en la de Colegios Profesionales).

torsión del núcleo duro mismo de cualquier política urbanística): la posibilitación de la colocación anticipada en el mercado de suelo urbano (en el sentido de ser susceptible de constituir el soporte final de aprovechamientos de esta clase) de terrenos que sólo en el futuro e hipotéticamente llegarán a tener –si es que llegan a urbanizarse– las características precisas para estar en aquel mercado. En definitiva: en aras a la reforma de la economía general el legislador estatal pretende escamotear al legislador autonómico el mecanismo central (e indispensable) para asegurar la efectividad de cualquier política urbanística y, como resultado, impone a ésta unos condicionantes decisivos y notablemente excesivos, relegándola al papel subordinado de mero organizador de un proceso predeterminado.

El importante problema así identificado se agrava aún más, si se considera que el legislador general-estatal opera así, por sí mismo y en el nivel de abstracción y generalidad que le es propio, una «definitiva» resolución de la tensión entre los órdenes constitucionales económico y medioambiental, que la norma fundamental no sólo no autoriza, sino que implícitamente excluye (como dejó ya sentado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/1982, de 20 de noviembre, y ha dejado definitivamente sentado en la posterior 102/1995, de 26 de junio). No otra cosa representa la medida en que básicamente se traduce la «liberalización» comentada: la fijación anticipada del destino urbanístico final de una entera categoría («urbanística» recuérdese) de terrenos, la de la clase de suelo urbanizable, integrada automáticamente (de forma residual) por todos aquellos que no deban quedar incluidos en las clases de urbano y no urbanizable en virtud de criterios que se quieren reglados. Y ello, con entera independencia de sus características concretas y de las circunstancias concurrentes (en el espacio y el tiempo). Hay aquí, en efecto, una decantación *a priori*, global e indiferenciada en favor de las exigencias del orden constitucional económico y en detrimento (en todo caso, con minusvaloración) de las del orden constitucional medioambiental, pues la predeterminación de aquel destino supone, en definitiva, la de la línea divisoria general entre la parte del recurso natural suelo a preservar y la que es transformable y explotable. Dicho en términos constitucionales: hay una definición legal-general de la utilización racional de tal recurso natural. Y esta definición, además de injustificable en el orden constitucional sustantivo (que remite en los artículos 45, 46 y 47 CE, implícita, pero claramente, a criterios de prevención-ponderación a la luz de la racionalidad en la solidaridad –actual e intergeneracional– y, en definitiva, del interés general, de acuerdo siempre con las características de los concretos ecosistemas), incurre desde luego en el vicio tan denostado por el Tribunal Constitucional de la «interpreta-



ción» del texto constitucional, aquí de la utilización racional y conforme al interés general del recurso natural suelo en clave exclusivamente económica. Para justificar lo dicho, basta con hacerse presente la grave tensión existente entre la lógica y dinámica de uno de los sectores importante de nuestra economía —el turismo— y el ecosistema litoral: el primero presiona sobre la totalidad de los recursos naturales del litoral, con entera independencia de sus características y de su capacidad efectiva de «carga» o «acogida» e, incluso, de la del resto del territorio, llegando a alcanzar un punto —como, por ejemplo, sucede ya en Canarias y Baleares— próximo a la degradación sensible de la calidad, si no a la pérdida, difícilmente reparables de los propios recursos naturales. Toda reacción equilibradora de esta situación, a todas luces necesaria y urgente, como la que ya se está produciendo en su sede propia, el plano autonómico, y en la que se conjugan medidas legislativas y planificadoras, queda seria e indebidamente en entredicho por la solución abstracta, general y, por simplificadora, parcial de la LRSV.

La competencia básica en materia medioambiental (apdo. 23.º del art. 149.1 CE), tampoco analizada ni considerada por la STC 61/1997, de 20 de marzo, es invocada también —paradójicamente, por lo dicho— en el contexto examinado. A la vista de las regulaciones contenidas en los títulos I y II tal invocación no parece representar sino un recurso para incrementar la cobertura competencial del texto legal (con lo que la paradoja adelantada se queda en simple apariencias). Resulta difícil, en efecto, encontrar un contenido dispositivo concreto claramente referible al título en cuestión, lo que no es, de otro lado, sino congruente con el planeamiento antes comentado. El único que podría serlo, la determinación de la clase de suelo no urbanizable (art. 9 LRSV), utiliza ciertamente —al menos en parte— un lenguaje «medioambiental» o que apela a valores o bienes relacionados con el orden constitucional medioambiental (arts. 45, 46 y 47 CE), pero es claro que su objeto y finalidad son netamente urbanísticos y no de protección directamente medioambiental. Así se desprende sin duda de los derechos de los propietarios de esta clase de suelo, que define luego el artículo 20 LRSV. No toda norma, en efecto, que contribuya a la calidad del medio ambiente natural o cultural tiene obviamente la condición de disposición medioambiental, en el sentido de reconducirse su dictado al título competencial referente a esta específica materia. Y el artículo 9 LRSV en ningún momento impone mínimos en la utilización del suelo no urbanizable derechamente dirigidos a salvaguardar determinadas condiciones medioambientales.

De otro lado, el descuido del legislador de estas condiciones es evidente. Se limita al mantenimiento de la vigencia del artículo 138,

b) TRLS92 [que la STC 61/1997, de 20 de marzo, había declarado constitucional, como básico, a diferencia de la otra de las reglas de aplicación directa contenidas en la letra a) del mismo precepto legal]; artículo éste, que no figura entre los que se pretenden cubiertos por el artículo 149.1.23.º CE. Aquí habría estado justificado hoy desde luego, cuando las posibilidades transformadoras del hombre han experimentado un crecimiento exponencial, un esfuerzo del legislador general-estatal por definir mínimos de calidad del medio natural y urbano; esfuerzo, que brilla por su ausencia y contrasta con la invocación del título competencial medioambiental.

Según ya se ha adelantado, el sistema de la LRSV no se asienta sobre bases sustancialmente nuevas. Bastan, para comprobarlo, las siguientes consideraciones:

a) Descansa, en perfecta línea de continuación con la «reforma parcial» de 1990, en el doble pilar que suministra la contemplación de la propiedad del suelo en su doble dimensión sustantiva (su contenido urbanístico en facultades-derechos y deberes por razón de la función social) y de valor económico (relevante a efectos de la incidencia de la acción pública, basada en el interés general, en las situaciones subjetivas constituidas con arreglo a dicho contenido), condicionándose recíprocamente, como es lógico, las regulaciones de ambas, pero obedeciendo su «correspondencia» fundamentalmente al hecho de traducir un preciso y subyacente modelo del «proceso urbanístico»; modelo, en cuyo mantenimiento reside también la causa principal de la expresada «continuidad», en las opciones básicas, con el Derecho anterior.

b) El modelo mantenido no es otro que el denominado en la legislación de 1990-92 «proceso urbanizador y edificatorio», entendido como secuencia lineal, que tiene un preciso arranque (la ultimación del proceso previo de ordenación del suelo a través de un elenco de figuras de planeamiento articuladas entre sí) y un no menos preciso final (la ultimación de la edificación, previa urbanización, es decir, transformación de los terrenos para hacerlos idóneos para servir de soporte a aprovechamientos típicamente urbanos, convertirlos en solares).

Este modelo es la causa, en efecto, de múltiples y tradicionales distinciones básicas, que siguen organizando el sistema legal. Así, las siguientes:

- La de las fases de planeamiento (ordenación) y ejecución (urbanización-edificación).
- La de la ejecución (urbanización-edificación) como ciclo completo, cerrado sobre sí mismo y dotado de lógica propia (a

él están referidos justamente los principios esenciales: reparto equitativo de beneficios y cargas, participación de la comunidad en las plusvalías y participación pública en el planeamiento y la gestión), y la conservación de la urbanización, pero fundamentalmente de la edificación (fase ésta, mucho más desatendida tradicionalmente y también ahora).

- La clasificación del suelo como diferenciación de destinos y regímenes básicos y, por tanto, del suelo desde los dos extremos posibles: aquel que queda fuera del proceso, pero por razón exclusivamente de haber concluido ya (históricamente) esté en él (por suponer la urbanización siempre la primera transformación, la de implantación de «servicios urbanos»)<sup>9</sup>, en uno de los extremos, y aquel que queda también excluido del proceso, pero por razón diametralmente opuesta: en virtud de decisión de ordenación adoptada para impedir la transformación mediante la urbanización (denominado por ello, significativamente, «suelo no urbanizable»), en el otro extremo<sup>10</sup>. De ahí que la tercera categoría que deriva de esa inicial diferenciación bipolar, cabalmente la del suelo por ello denominado «urbanizable», exprese, en su misma autonomía, la del ciclo del proceso urbanizador (que es «cerrado» sobre sí mismo en función de la correspondiente decisión de planeamiento y en el que la fase edificatoria no es sino un apéndice obligado, en cuanto culminación del objetivo final perseguido).

Con todo, lo verdaderamente decisivo es que se conserva hasta la economía y la dirección del proceso, que va siempre del centro (entendiendo por tal el suelo ya urbanizado o urbano) hacia la periferia, determinando el concreto perfil de la clasificación y del régimen del suelo. En efecto:

- El suelo urbano en sentido estricto sigue existiendo: es cabalmente el suelo urbano «consolidado por la urbanización» de que habla el artículo 14.1 LRSV a despecho de la apariencia de categoría única que resulta del artículo 8 del mismo texto legal para esta clase.
- En continuidad territorial sucesiva con dicho suelo (y hacia la periferia) aparece el sujeto al proceso urbanizador por ser materialmente urbanizable: primero el suelo urbano no consoli-

<sup>9</sup> De ahí justamente que para su «reincorporación», total o parcial, al proceso urbanizador haga falta una decisión específica: la de «reforma», «sancamiento» o «renovación» urbanas.

<sup>10</sup> Cabalmente por ello: a) en suelo urbano en sentido estricto o consolidado es posible proceder directamente edificación, admitiéndose, además, la realización de ésta con simultánea ultimación de las obras de urbanización que aún estuvieran pendientes; y b) en suelo no urbanizable no es posible, en principio, la realización de aprovechamientos urbanísticos.

dado («terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada» según el artículo 14.2, que, por ello mismo, se sujeta a un régimen de deberes idéntico al del suelo urbanizable, con la única salvedad del referido a las infraestructuras exteriores a la actuación y las demás obras de refuerzo o ampliación de las mismas que sean precisas<sup>11</sup>; exclusión de este deber, que revela la lógica continuidad territorial de esta variedad de suelo urbano con la anterior); luego, inmediatamente, el suelo urbanizable que cuente con ordenación completa y, por tanto, legitimadora de la actividad de ejecución o para el que ya esté, definidos las condiciones y los ámbitos para su transformación-urbanización (suelo urbanizable con ordenación pormenorizada o dotado de «planeamiento de desarrollo», o que esté ya «sectorizado» (artículo 17, párr. 1.º LRSV; es bien cierto que aquí no es estrictamente necesaria la continuidad territorial estricta con los anteriores suelos, pero no lo es menos que el texto legal está pensando en ella o al menos favoreciéndola cuando identifica esta categoría como aquella integrada por sectores o ámbitos delimitados «con vistas a su desarrollo inmediato»); y, finalmente, el «restante» suelo urbanizable ni siquiera «sectorizado» (artículo 17.2 LRSV; la incorporación de esta categoría al proceso urbanizador depende de la delimitación de los pertinentes sectores y del establecimiento de la ordenación precisa mediante el planeamiento de desarrollo: art. 17.2, en relación con el 16, ambos LRSV).

Quiere decirse, pues, que, a pesar del propósito de «enérgica rectificación» enfáticamente proclamado en la Exposición de Motivos, en el nuevo Derecho nada sustancial ha variado, ni siquiera en punto a la diferenciación entre suelo urbanizable programado y no programado; uno de los puntos nucleares de la «liberalización» del mercado de suelo, ya desde el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio. Materialmente, en efecto, el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable ordenado-sectorizado integran un ámbito en el que el proceso urbanizador está programado, en el sentido de ser inmediatamente factible su transformación-desarrollo. Y del suelo urbanizable pendiente de sectorización-ordenación puede decirse que equivale al viejo urbanizable no programado, en la medida en que la posibilidad de su transformación-desarrollo depende aún de ulteriores decisiones de orde-

---

<sup>11</sup> Compárense, en efecto, los listados de deberes de los artículos 14.2 –suelo urbano no consolidado– y 18 –suelo urbanizable– LRSV.

nación, cuya lógica de adopción y efectos quedan fuera del sistema legal estatal por remitidos a la legislación autonómica.

c) Se comprende así fácilmente que en el régimen urbanístico del derecho de propiedad no sea apreciable tanto una verdadera solución de continuidad cuanto un «regreso» a planteamientos anteriores (que, en algunos puntos, supone una retroacción histórica importante).

El contenido del derecho de propiedad sigue obviamente dependiendo del dato capital de la clasificación, que predetermina —por razón del destino básico del suelo— la definición última de la función social a través de la calificación (pormenorización de aquel destino básico en usos concretos). Y el contenido básico del derecho de esta forma fijado se integra por facultades-derechos, que no son otros que los tradicionales (véanse los arts. 13 a 20 LRSV). Más aún, el ejercicio legítimo de las facultades-derechos continúa haciéndose depender estrictamente del cumplimiento de los deberes: los propietarios de todo el suelo urbano «tienen el derecho de completar la urbanización de los terrenos para que *adquieran la condición de solares* y a edificar éstos *en las condiciones* que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento» (art. 13); los de suelo urbano consolidado han de completar, por ello, la urbanización «para que los mismos (los terrenos) *alcancen* —si aún no la tuvieran— la condición de solar» (art. 14.1 LRSV); los de suelo urbano no consolidado han de *costear o, en su caso, ejecutar*, la urbanización y, además, «edificar los solares» en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento [art. 14.2, e) y f)]; y los de suelo urbanizable ordenado han de hacer lo mismo que estos últimos (art. 18.6 y 7 LRSV); lógica, la anterior, desde la que se entiende lo dispuesto en el artículo 21 LRSV). De ahí cabalmente que el incumplimiento de la función social sea *causa expropriandi* según el artículo 34 LRSV, cuya fundamentación competencial se remite significativamente no al apdo. 18.º y si al apdo. 1.º del artículo 149.1 CE.

d) La correspondencia entre régimen sustantivo de la propiedad del suelo y esquema de valoraciones<sup>12</sup> hace que tampoco éste responda fielmente a la filosofía anunciada en la Exposición de Motivos (aproximación lo más fiel posible al valor real del mercado, con renuncia a fórmulas artificiosas; eliminación de toda dualidad de valores, es decir, establecimiento de un solo valor, con concentración en el método para su fijación).

En efecto, el método de valoración descansa en un mercado generado por decisión pública (la clasificación del suelo) y en

<sup>12</sup> Del cual se sigue predicando aplicación universal: art. 23 LRSV.

reglas-criterios asimismo públicos (aprovechamiento atribuido; valor de repercusión; estimación verificada en ponencias catastrales o, en su caso, por el método residual). Aunque se diga que es el de «mercado», el precio a través de él obtenido sigue siendo, pues, «objetivo». Lo cual no es sino una consecuencia inevitable de la repetida «correspondencia» (en cuanto dimensiones de un mismo objeto) entre el régimen sustantivo de la propiedad y el esquema de valoración de ésta.

A través del sedicente único método se obtiene una verdadera diversidad de valores y no tan sólo modulaciones de uno solo. Pues el principio general para el suelo sigue siendo el de su valoración según su clase y situación. Subsisten, en efecto, valores parecidos a los del Derecho anterior, sólo que ahora bajo «veste» distinta:

- Está, por de pronto, el del suelo urbano, que se desagrega claramente en i) el propio del suelo consolidado (fijado en el artículo 28.3 LRSV en términos no precisamente originales: aplicación al aprovechamiento atribuido a cada terreno del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias de valores catastrales o, en su caso, en el de repercusión en calle o tramo de calle corregido en la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral; valor éste, que se corresponde con el anterior valor urbanístico «pleno») y en ii) el del suelo no consolidado (precisado en el artículo 28.1 LRSV de forma tampoco nada novedosa: aplicación del aprovechamiento pertinente del valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales; valor éste, cuya correspondencia en el sistema anterior ha de buscarse en el del suelo urbanizable programado, pues materialmente de este tipo de suelo se trata, según ya ha quedado dicho).
- Le sigue el del suelo urbanizable, que también se desagrega significativamente, en i) el del suelo ya sectorizado-ordenado (señalado en el artículo 27.2 LRSV sin tampoco apreciable innovación: aplicación al aprovechamiento correspondiente del valor de repercusión en polígono, deducido de las ponencias de valores catastrales u obtenidos, en su caso, por el método residual; en el TRLS92 al suelo programado era de aplicación también un valor específico, mediante «incremento» –sucesivo y por razón urbanística– del valor inicial) y ii) el del suelo aún no sectorizado-ordenado (precisado en el artículo 27.1 por simple remisión, significativamente, al del suelo no urbanizable; recuérdese que antes existía esa misma remisión para el suelo urbanizable no programado).

- Y, finalmente, está el valor del suelo no urbanizable (antes inicial), determinado en el artículo 26 LRSV (comparación de precios de fincas análogas y, en su defecto, la regla, no precisamente innovadora, de la capitalización de las rentas reales o potenciales).

El esquema de valoraciones sigue fielmente, pues, la lógica y economía del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, la cual responde –según se ha dicho– al modelo tradicional de proceso urbanizador-edificatorio. Esta comprobación permite descubrir la inconsecuencia –querida– en que incurre el legislador a la hora del diseño del sistema; inconsecuencia, que descifra la clave misma de las innovaciones de la LRSV, insertas, así y forzosamente, en un edificio, cuyas vigas maestras se conservan. Pues mientras a la hora de la definición de la dimensión relativa al régimen sustantivo de la propiedad del suelo enfatiza y potencia el principio tradicional de que el suelo es lo principal y el aprovechamiento (el vuelo) lo accesorio para atribuir éste al titular dominical de aquél (de suerte que de su derecho forma parte el de la transformación del suelo susceptible de urbanización precisamente a tal efecto), cuando de la segunda dimensión –la del valor del derecho definido– se trata profundiza al mismo tiempo, también, la inversión<sup>13</sup> de aquel principio: lo principal es ahora el aprovechamiento o vuelo –determinante del valor– y lo accesorio el suelo –cuyo valor resulta de la «repercusión».

Y el legislador procede de esta forma, además, sin suprimir al menos la posibilidad de la diferenciación entre aprovechamiento objetivo y subjetivo y, dentro de éste, del susceptible y no susceptible de apropiación, como resulta –para el caso decisivo del suelo urbano no consolidado y urbanizable con ordenación– de la frase «aprovechamiento que le corresponda» empleada por el artículo 27.2 LRSV para el segundo y aplicable al primero conforme al artículo 28.1 LRSV. Pues la interpretación más plausible de esa frase es la de que se refiere al aprovechamiento neto, después de la cesión de suelo por la participación de la Administración en las plusvalías. Y si esta participación existe –incluso constitucionalmente hablando: artículo 47 CE–, es porque el poder público ha

---

<sup>13</sup> Esta inversión es excepcional según el régimen jurídico-civil de los bienes inmuebles, que responde aún al capitalismo del S. XIX. Lo cierto es, sin embargo, que en la realidad y como consecuencia de las profundas transformaciones económico-sociales acaecidas desde la publicación del Cc, en la economía actual rige más bien esa inversión como principio general: en el sistema capitalista actual lo importante del suelo no es éste mismo, sino lo que puede hacer bajo, en y sobre él. De ahí que la lógica de la LRSV suponga una notable regresión respecto de la de la legislación de 1990-92 (con entera independencia, ahora, de la crítica de que ésta se pudiera haber hecho merecedora por otros conceptos).

creado el aprovechamiento. Luego éste es, en origen, público, aunque parte de él nazca destinado a formar parte de la propiedad del suelo (a través del cumplimiento de deberes). De donde se sigue la permanencia de la aludida doble distinción entre aprovechamiento objetivo y subjetivo, de un lado, y susceptible y no susceptible de apropiación privada, de otro.

¿Cuáles son, entonces, las novedades que ha introducido el texto?

Desde la clave que ya se ha adelantado, pueden resumirse en un claro escoramiento del sistema ya existente en sentido que cabría calificar como «urbano-dominical» al servicio de la «puesta en el mercado» de suelo con aprovechamiento urbanístico, en la que se depositan todas las esperanzas de cumplimiento de los objetivos asumidos por el legislador. Ese traslado del centro de gravedad del sistema tiene las siguientes principales manifestaciones:

1.<sup>a</sup> La predeterminación (con su transformación en tendencialmente «reglada») de la clasificación del suelo, en los siguientes términos:

- La reafirmación del carácter reglado de la clase de suelo urbano (que había sido afirmada por la jurisprudencia contencioso-administrativa), con simultánea y generosa ampliación de la extensión de la misma, gracias a la distinción entre suelo urbano consolidado (el verdadero suelo urbano<sup>14</sup>) y no consolidado (materialmente suelo urbanizable por razón de los deberes a que da lugar: art. 14.2 LRSV). Así resulta del artículo 8 LRSV, concretamente de su redacción imperativa y su utilización, en la letra a) de los criterios fácticos tradicionales (que, con la diferenciación en consolidado y no consolidado, invita al legislador autonómico a interpretar laxamente).
- La limitación del legislador autonómico y, al propio tiempo, su reducción –materialmente– a la condición de mero «desarrollo reglamentario», ambas indebidas, son evidentes y de entidad más que considerable, como ya ha sido señalado anteriormente. Porque es claro que el carácter reglado del suelo urbano no viene impuesto por la naturaleza de las cosas, como demuestra sin más, por ejemplo, la opción del legislador valenciano (art. 8.1 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística); opción, que la LRSV pone ilegítimamente en entredicho.

---

<sup>14</sup> En sí mismo y conforme a la solución tradicional en nuestro Derecho –que se mantiene– ya generosamente concebido. Conforme a los artículos 13 y 14.1 LRSV, en efecto, el suelo urbano consolidado puede estar precisado aún de compleción de su urbanización.



- La definición asimismo «reglada», por primera vez, del suelo no urbanizable. El artículo 9 LRSV se expresa asimismo imperativamente («tendrán la condición», comienza diciendo, y luego, al establecer los criterios, sigue en la misma tónica («deban incluirse» dice en el apdo. 1 y «considere *necesario* preservar» el planeamiento general añade en el apdo. 2) y recurre, además y cuando no le es posible determinar de modo preciso los supuestos a los que alude, a conceptos jurídicos indeterminados (preservación en virtud de la presencia de los valores que enuncia e inadecuación de los terrenos, por sus características, para el desarrollo urbano), con la finalidad de hacer las decisiones concretas de clasificación objetiva y plenamente reconstruibles en sede judicial. Otra cosa es que realmente lo consiga, a la vista de la redacción literal del inciso final del apdo. 2 del artículo comentado.
- Desde la configuración esencialmente reglada de la dos clases anteriores se logra también reglar también, y ésta es la decisiva novedad, la clasificación del suelo urbanizable, por más que, luego, la diferenciación interna de esta clase en ordenado y pendiente aún de ordenación abra un cierto margen de maniobra al legislador y al planificador urbanístico. Conforme al artículo 10, en efecto, tiene de suyo aquella condición (de nuevo aquí la redacción imperativa: «tendrán la condición» dice el precepto) todo el suelo que no quede incluido en las clases de urbano y no urbanizable. La clasificación es aquí residual e inexorable, con independencia de las características de los terrenos. Con ella se cierra el círculo de estrategia limitadora del legislador autonómico, que es condición de los objetivos que el propio legislador, voluntariamente, asume como propios. Sólo desde ella y sus consecuencias se entiende, en efecto, la necesidad ulterior de «flexibilización» para los territorios insulares (introducida en la problemática disposición adicional cuarta LRSV).

De esta voluntad «constrictora» de las políticas urbanísticas autonómicas al servicio de los objetivos económicos del legislador estatal habla la distinta sistemática de las regulaciones de los dos elementos (clasificación y contenido en derechos y deberes) del régimen urbanístico de la propiedad del suelo. La primera comienza en el suelo urbano y, saltándose la secuencia lógica, aborda el suelo no urbanizable, para sólo después pasar al suelo urbanizable. La segunda sigue escrupulosamente, por contra, aquella secuencia lógica (porque ya no es necesario saltársela): derechos-deberes del suelo urbano, luego del urbanizable y final-

mente del no urbanizable. La razón no es otra que la de la voluntad legal de conseguir la entrega indiscriminada de la mayor cantidad posible de suelo en el entero territorio nacional al proceso urbanizador (la transformación con finalidad urbanística).

2.<sup>a</sup> El reforzamiento de la posición en el sistema del propietario del suelo, sobre la base de la precedente clasificación.

La nueva configuración del suelo urbano (su «flexibilización» o «esponjamiento», sin perjuicio del carácter reglado de su clasificación, mediante la categoría del no consolidado) permite, por de pronto, la ampliación del *status* tradicional del propietario de este tipo de suelo.

Como, según resulta ya de su propia denominación, se trata de un suelo en el que —conforme al modelo subyacente— ha culminado ya «legalmente» el proceso urbanizador, es claro que lo único que resta ya en él es la edificación y la edificación es indiscutiblemente una facultad del propietario de los bienes reales «solares» susceptibles «legalmente» de otorgar soporte a aprovechamientos urbanísticos. El desfase que pueda existir entre la situación «legal» así descrita y la realidad (la no urbanización plena), se resuelve con el expediente asimismo tradicional de la autorización de la edificación siempre que se asuma la simultánea urbanización pendiente. En este contexto se inserta la importante supresión de deberes a cargo del propietario, siguiendo la línea emprendida por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio. En el artículo 14.1 LRSV sólo se mencionan expresamente los deberes de «completar a su costa la urbanización para que (los terrenos) alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento», que se corresponden simétricamente con los derechos reconocidos por el artículo 13 de idéntico texto legal<sup>15</sup>. Lo más llamativo es, sin duda, la confirmación de la desaparición de la cesión de parte del aprovechamiento (en suelo y en calidad de participación de la comunidad en las plusvalías). Esta desaparición actualiza la cuestión de su constitucionalidad. Pues sólo puede descansar en la hipótesis, en modo alguno evidente, de que en este suelo no se generan plusvalías en las que deba participar la comunidad, precisamente porque supuestamente no hay acción urbanística de los entes públicos (lo que implica incorrecta confusión entre «acción urbanística» con «acción transformadora o urbanizadora»<sup>16</sup>). El artículo 47 CE, sin embargo,

<sup>15</sup> Se dejan aquí abiertas, por el momento, las cuestiones de si el deber de urbanización comporta siquiera el de cesión de la superficie de viario precisa y si la regulación legal deja o no espacio para algún desarrollo al legislador autonómico.

<sup>16</sup> El legislador general-estatal no las confunde, sin embargo, siendo consciente de que se trata de dos cosas distintas. Así resulta sin más del artículo 4, número 1 y 2, LRSV.

habla sólo de la acción urbanística, que es un concepto amplio y equivalente a la de actividad de los poderes públicos en materia urbanística, impone la participación de la comunidad en las plusvalías (todas ellas, sin diferenciación) que se deriven de dicha acción y conecta esta última, obviamente, con la de regulación del suelo (de todo él) conforme al interés general para evitar la especulación. Quiere decirse, pues, que el contenido y alcance de la acción urbanística (en cuanto acción del poder público) sólo puede determinarse precisamente por el legislador competente en la materia, el autonómico, en virtud de su opción política propia. De suerte que la determinación del dato clave para concluir si existe o no plusvalía en la que la comunidad deba participar, depende también necesariamente del legislador diseñador y configurador de la referida acción. Por último, que la acción urbanística consistente en la nueva ordenación del suelo urbano (mediante el emplazamiento de usos que incrementen el valor de situación de los solares colindantes, el incremento del aprovechamiento lucrativo materializable en los solares —con incidencia en las infraestructuras existentes— o el mero cambio objetivo de uso de éstos) puede «generar» por sí misma plusvalías no obedientes a una actividad del propietario, es indudable. Siendo esto así, la medida legal comentada es de cuando menos dudosa constitucionalidad, por razón tanto competencial, como sustantiva. De ahí la cuestionabilidad del artículo 3 LRSV.

En el mismo contexto indicado para los deberes hay que situar la valoración de este suelo por relación a la totalidad del aprovechamiento asignado por el planeamiento a los terrenos de que se trate (art. 28.3 LRSV).

Dado que la extensión sin más de este *status* al propietario de suelo urbano no consolidado habría sido realmente excesiva, teniendo en cuenta que dicho suelo es, materialmente hablando, suelo precisado aún de verdadera urbanización, es decir, meramente urbanizable, el legislador limita en él el reforzamiento de la posición del propietario, salvo naturalmente el caso de expropiación, con el nada despreciable derecho —eso sí, no por sí mismo, sino eventualmente y si así lo dispone el legislador autonómico, en unión con los demás propietarios de la pertinente actuación y en el marco del correspondiente sistema de ejecución— a proceder a la transformación-urbanización (arts. 13 y 14.2 LRSV). Y con ese derecho se corresponde, en el plano de la valoración, la fijación de ésta nada menos que con relación al aprovechamiento (todo él) resultante del correspondiente ámbito de gestión en que esté incluido el suelo o, en su caso, del planeamiento o derivado de la edificación existente, si éste fuera superior (art. 28.1 y 2 LRSV). De resto, el contenido en facultades y deberes de la propiedad es idéntico al del

suelo urbanizable, con la sola excepción, lógica, del deber de costeamiento y, en su caso, ejecución, de las obras exteriores a la actuación que resultaran precisas. De ahí que su valor se determine por relación ya al aprovechamiento urbanístico (art. 28.1 y 2 LRSV).

En el suelo urbanizable, el propietario ve también potenciado su papel, al predeterminarse su condición de agente primario de la urbanización, si bien en términos modulados según se trate de la categoría de sectorizado-ordenado o de la pendiente aún de sectorización y ordenación (art. 15 LRSV)<sup>17</sup>.

Al de la primera categoría se le reconoce, en efecto, un derecho a promover la transformación del suelo «instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística». Esta formulación —puesta en relación con los deberes del propietario y en congruencia con el contenido de la propiedad en el suelo urbano no consolidado— permite presuponer, por de pronto, que si el suelo está ya sectorizado y cuenta también con ordenación pormenorizada (es decir, establecida por el planeamiento de desarrollo), el derecho a la transformación es, en principio, perfecto, por más que deba ejercerse en los términos y condiciones dispuestos por la legislación urbanística. La ultimación del proceso de ordenación que legitime la actividad de ejecución comporta, pues, el «perfeccionamiento» del derecho de que se viene hablando y, correlativamente, la actualización de los pertinentes deberes. Hasta ese momento, sin embargo, no hay verdadero derecho de transformación y sí únicamente un derecho administrativo a formular el preciso planeamiento de desarrollo y solicitar de la Administración su tramitación y aprobación, acompañado de un derecho paralelo, asimismo, administrativo, a consultar a la Administración sobre los criterios y las previsiones del planeamiento territorial-urbanístico y sectorial y las obras que se deban entender precisas para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores. La textura y el alcance de tales derechos administrativos no aparece predeterminada, al menos en gran parte, de suerte que dependerán de los términos de la configuración por el legislador autonómico de la consulta y sus efectos, primero, y de los términos del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico mediante la aprobación del planeamiento de desa-

---

<sup>17</sup> Además de otorgársele el derecho lógico a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos.

<sup>18</sup> Téngase en cuenta que la Administración urbanística puede: i) delimitar sectores o ámbitos de suelo urbanizable con vistas a su desarrollo inmediato (art. 17 LRSV), lo que alguna repercusión ha de tener en la lógica del desarrollo urbanístico del correspondiente término municipal; ii) tener «criterios y previsiones» sobre la ordenación urbanística, es decir, sobre el proceso de planeamiento de desarrollo (art. 16.2 LRSV), lo que guarda relación con lo anterior; iii) tanto más cuanto que tales criterios y previsiones han de conjugar-

rollo, después<sup>18</sup>. Se está, pues, ante un derecho imperfecto, sujeto a la condición de la producción de decisiones administrativas que en modo alguno quedan «regladas» cual sin embargo pretende el legislador en su Exposición de Motivos. De hecho, puede decirse que aquí el sistema tampoco ha variado en su esencia última: la consolidación (antes se decía «la adquisición») del derecho a urbanizar depende de la ordenación urbanística y de la lógica de su proceso. Se mantiene, pues, la incidencia pública en la vida misma del derecho de propiedad. Y aquí fundamentalmente como resultado de la dilución que el texto del proyecto fue sufriendo, sobre todo en este punto, a lo largo del trámite parlamentario.

Con el derecho a la transformación se corresponden los deberes pertinentes, en los que la única modificación reside en la nueva formulación (exigida por la STC 61/1997, de 20 de marzo) del consistente en la cesión –en suelo– de la parte del aprovechamiento imputable a la participación de la comunidad en las plusvalías; cesión que la Ley 7/1997, de 14 de abril, resultado del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, había rebajado al 10 por 100. Este porcentaje se convierte así, ahora, en máximo<sup>19</sup>, con lo que no sólo se consolida dicha rebaja, sino que se permiten otras, diversas, ulteriores (art. 18.4 LRSV). Se completa esa conversión, no obstante, con una habilitación para efectuar una paralela reducción de la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización; habilitación que, *a contrario*, supone el establecimiento de la regla general (susceptible de modulación a la baja en las diferentes Comunidades Autónomas) de la no participación de la Administración en los costes de la urbanización del suelo objeto de cesión o, dicho de otro modo, de su derecho a recibirlo ya urbanizado. La combinación de ambas medidas supone dejar las cosas más o menos (si no más) como estaban en el TRLS92.

De todas formas, aun desdibujada, la predeterminación del papel del propietario como agente primario del proceso de transformación del suelo sigue integrando el núcleo mismo del texto legal, que explica enteramente la nueva regulación de la clasificación del suelo. Y a pesar de su dilución en el plano sustantivo, provoca una valoración que incorpora ya el aprovechamiento urbanís-

---

se con las que tengan órganos sectoriales de la misma Administración o de las restantes Administraciones, así como la valoración sobre la integridad y el mantenimiento de la funcionalidad de las infraestructuras y los servicios públicos generales (art. 16.2 LRSV).

<sup>19</sup> Resulta difícil considerar inconstitucional este método de delimitación del margen de maniobra del legislador autonómico. La norma legal nunca sería la causante de una ausencia total de participación de la comunidad (lo sería en todo caso la legislación autonómica que, interpretando el margen reconocido, procediera a su eliminación total). Y, en todo caso, su redacción literal, al utilizar el verbo «reducir», no es interpretable como autorizatoria de la total supresión.

tico, desde luego cuando se trate de suelo sectorizado-ordenado (art. 27.2 LRSV) y a través de su posible y más que probable consideración como «renta potencial» cuando se trate de suelo pendiente de sectorización y ordenación pormenorizada (así como, por extensión, de suelo urbano no consolidado) [art. 27.1 LRSV].

En el caso del suelo no urbanizable no hay, sin embargo, novedades dignas de mención, más allá de una cierta apertura de la legislación general-estatal a la visión más positiva que de este tipo de suelo se ha venido imponiendo por obra del legislador autonómico (art. 20 LRSV). Lo cual es lógico desde la perspectiva del planteamiento propio de aquella legislación. Es muy significativa aquí, a este último respecto, la ausencia de cualquier preocupación por la vertiente de los deberes del contenido del derecho de propiedad. Y quizás cuestionable constitucionalmente desde el punto de vista de la función social, sobre todo a la luz cabalmente de los criterios que el propio legislador general-estatal maneja para la clasificación de este suelo.

3.<sup>a</sup> La «flexibilización» de la ordenación legal del proceso urbanizador, en beneficio del agente primario, es decir, del propietario.

Aunque la economía y la lógica del proceso no experimentan variación radical, si desaparece completamente —para la fase de urbanización— y se flexibiliza —para la fase de edificación— la ordenación legal de su desarrollo temporal; medidas éstas que, con entera independencia de la cuestión competencial, merecen en sí mismas sin duda un juicio decididamente positivo.

La única alusión a plazos es ahora, en efecto, la que se contiene, para el cumplimiento del deber de edificar, en los artículos 14.2, f) y 18.7 LRSV para todo el suelo materialmente urbanizable (el suelo urbano no consolidado y el urbanizable) en los siguientes términos: «edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento». La fijación de plazos no es, pues, preceptiva y, además, queda remitida en todo caso al escalón decisorial último y más inmediato a la actuación concreta: el planeamiento legitimador de la ejecución.

La combinación de esta flexibilización con la conservación del modelo de proceso urbanístico determina la novedad esencial que se introduce en éste: la función social de la propiedad ya no se cumple en términos de «escala gradual de adquisición de derechos sobre la base del cumplimiento de los deberes correspondientes», sino en los que cabría calificar como «rampa» en la que se entra ya con todos los derechos adquiridos (con las consecuencias expropiatorias e indemnizatorias que de ello se siguen) y cuyo punto final depende del ejercicio de esos derechos, que está ya condicionado obviamente por el cumplimiento de los deberes pertinentes

(la dicción del artículo 13, en relación con la de los incisos iniciales de los arts. 14.2 y 18, así lo indica).

A esta altura del examen de la LRSV se explica perfectamente el ejercicio «extensivo» de los títulos competenciales esgrimidos: los objetivos perseguidos lo exigen y, por tanto, condicionan. Al punto de que el legislador aborda también, además de los principios básicos de la materia conectados ciertamente con el régimen urbanístico de la propiedad, los que atañen más bien a la organización y estructuración misma de la política propiamente urbanística. Situado así en terreno claramente ajeno, se ve obligado a determinar éstos de manera por demás ambigua, si no claramente confusa. De suerte que consigue simultáneamente fallar en la imposición de un modelo de actividad pública y de gestión de ésta absolutamente perfilado y claro (en congruencia con su decisión de configuración del propietario como agente primario de la urbanización) e introducir inseguridad en el margen de libertad de decisión que corresponde al legislador autonómico. En todas las reglas que se formulan en el artículo 4 se procede, en efecto, mediante afirmaciones que inmediatamente se contrapesan y contrarrestan con matizaciones y modulaciones de alcance diverso que desdibujan su sentido y alcance:

- En el número 1 se afirma ciertamente la acción urbanística de los entes públicos, al punto de atribuir a éstos «en todo caso» la dirección del proceso (se entiende urbanístico), pero se precisa que los propietarios «contribuyen» a dicha acción y que ésta ha de «respetar» la iniciativa de los mismos.
- En el número 2 se extrae la consecuencia de la afirmación precedente: existe una gestión pública comprensiva de políticas de suelo y de «acción urbanizadora», pero ha de «susitar, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada» (aquí el correlato de la acción pública no es ya la de los propietarios, sino la privada en general).
- Y en el número 3 se admiten «supuestos de actuación pública» (cuya diferenciación con los de acción urbanizadora anterior podría estar en que la Administración opera aquí de forma directa) para imponer a la Administración –en el marco de la legislación urbanística– la promoción de la participación privada, aunque ésta no ostente la propiedad del suelo.

**B) *En particular, la cuestión de la extensión del contenido del derecho de propiedad a la urbanización***

Se llega así al punto decisivo que plantea el régimen urbanístico estatal del derecho de propiedad del suelo: la legitimidad de la

repetida predeterminación del propietario como agente no ya de la edificación, sino también de la urbanización<sup>20</sup>.

El derecho de propiedad no puede tener cualquier contenido o, dicho de otro modo, el legislador no es libre para delimitar éste como quiera. Es cierto que implica un derecho tendencialmente absoluto sobre la cosa correspondiente, cuyos términos, sentido y alcance corresponde precisar efectivamente al legislador. Pero ese poder, cualquiera que sea su entidad, está necesariamente referido, por la misma naturaleza del instituto de la propiedad, a la cosa, por lo que las características y, sobre todo, los límites físicos de la misma marcan inexorablemente su lógica y sus confines. Pues aquel instituto es el mecanismo social a través del cual justamente se organiza la apropiación, distribución y uso y disfrute de las cosas apropiables o que están en el tráfico jurídico. De ahí su denominación de propiedad «privada». Por tanto, en principio es admisible que el legislador, al delimitar su contenido, incluya en él la facultad de «transformar» la cosa, pero ciertamente siempre que se entienda que esa facultad lo es sólo de la cosa propia, sobre la que recae el derecho, no yendo más allá.

A su vez, resulta obvia también la posibilidad para el legislador de la configuración jurídica, según las necesidades sociales, de cosas. Por ello mismo pueden existir y existen cosas inmateriales y virtuales, así como futuras. Pero lo que no puede hacer el legislador es dejar de configurarlas, es decir, de precisar sus límites definitorios, que son los que hacen de ellas justamente cosas diferenciadas y determinadas o determinables, susceptibles por ello de tráfico jurídico.

Con entera independencia, pues, de si era y es el legislador general-estatal el llamado a delimitar, por razón de la función social, el contenido del derecho de propiedad del suelo con el alcance tan intenso con el que lo ha hecho, e, incluso, de si el concepto de función social proporciona o no cobertura suficiente para ello, es claro que dicho legislador no estaba, ni está en la disposición (por carecer, como cualquier otro, de capacidad para ello) de hacer, en abstracto y con carácter general, parte del contenido del derecho de propiedad una actividad —la urbanización en tanto que ejecución de una ordenación urbanística para la transformación

---

<sup>20</sup> Sobre esta cuestión, véanse las consideraciones desarrolladas en su momento a la vista del proyecto de Ley y que se dan aquí ahora por reproducidas: L. PAREJO ALFONSO, *Reivindicación del urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, 1997; y también del mismo, «El urbanismo en la encrucijada: la elección del modelo legislativo general idóneo para una política de ordenación territorial y urbanística acorde con el orden constitucional», en *El Urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, L. PAREJO ALFONSO (Coord.), Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, 1997.



del suelo conforme a ésta, generando los espacios y servicios colectivos o públicos— cuya lógica es ajena a la organización jurídico-dominical de dicho suelo (a las correspondientes situaciones subjetivas, por tanto) y exige por ello normalmente el empleo de multiplicidad de terrenos (fincas, es decir, cosas) propiedad de una pluralidad de sujetos.

Esa imposibilidad luce en la propia LRSV:

- El contenido dominical positivo de los titulares del suelo urbanizable se agota, en realidad, en el derecho a usar, disfrutar y disponer cabalmente «de los terrenos de su propiedad», es decir, cada propietario los suyos, sin incidencia alguna en los de los otros. Pues no otras cosas usables, disfrutables y disponibles existen en realidad.
- A ese contenido se añade un derecho a «promover la transformación de sus terrenos (y normalmente también necesariamente el de los demás) instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo», acompañado de otro derecho de consulta previa a esa misma Administración. La aprobación así promovida, que es una decisión administrativa, lo es de un planeamiento que ordena no una finca en sentido jurídico-privado (la del propietario promotor), sino una superficie de lógica urbanística (el sector o ámbito equivalente), comprensiva de ordinario de más de una finca de más de un propietario (promotores o no) y delimitada en función de las características de la actuación transformadora a llevar a cabo (que pueden exigir la realización de obras con incidencia externa al sector o ámbito correspondiente, es decir, en fincas de propietarios totalmente ajenos, en cualquier caso, a la promoción). Por tanto, el derecho a promover la transformación no es, en realidad, parte del contenido mismo del derecho de propiedad y sí, en puridad, un derecho jurídico-administrativo (urbanístico) concedido directamente por el legislador al propietario. Esto explica la dificultad del legislador para su clara y precisa configuración.
- La prueba la proporciona la diversa configuración del derecho de propiedad en el suelo urbano.  
En el suelo ya consolidado el legislador atribuye al propietario un derecho «a completar la urbanización de los terrenos» (se entiende cada propietario de los suyos propios). La razón de esta diferencia (antes el derecho era el de «promover la transformación» ante la Administración) radica en que, en este tipo de suelo, la ordenación urbanística admite, asume o

se adapta a la organización jurídico-dominical del suelo, de suerte que ya existen las cosas susceptibles de aprovechamiento urbanístico diferenciado en el seno de las correspondientes situaciones de propiedad y por sus respectivos titulares. De ahí que la actividad de urbanización pueda articularse en principio como accesorio de la edificación, que sí es fruto del ejercicio de una facultad dominical. El derecho a urbanizar lo es por ello significativamente a «completar la urbanización». Porque si la relación entre urbanización y edificación varían, sencillamente porque –con arreglo a la ordenación urbanística– aún no existen las cosas susceptibles de servir de soporte a aprovechamientos diferenciados, tal derecho forzosamente ha de desaparecer (al dejar de ser complementario del de edificación de fincas-solares existentes). Como efectivamente sucede en el sistema legal: en el suelo urbano no consolidado<sup>21</sup> tampoco hay ya derecho a completar la urbanización en idénticos términos; hay más bien un derecho a completar la urbanización cumpliendo deberes que comportan la sujeción a los mecanismos de gestión que prevea la legislación urbanística para la operación en común con los restantes propietarios en régimen de reparto equitativo de beneficios y cargas. El derecho no es ya, pues, individual, sino colectivo: de la comunidad de equidistribución definida por el ámbito de la actuación; ámbito, a su vez, cuya delimitación no está en la disposición de los propietarios mismos, sino de la Administración urbanística.

Pero si ni siquiera conforme a la propia LRSV el llamado derecho de transformación es un derecho ínsito en el contenido de la propiedad del suelo, por ser manifiestamente un derecho inserto en la relación jurídico-pública trabada entre el poder público competente para la acción urbanística y el propietario de suelo en cuanto destinatario de esa acción, ¿cómo es posible su establecimiento desde una legislación que acota agotadoramente su objeto por relación a la definición del «contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional»? Posible es desde luego como demuestra el dictado de la LRSV; cuestión distinta es que sea constitucionalmente legítimo.

---

<sup>21</sup> Que materialmente es urbanizable, al igual que el legal y formalmente calificado como tal, bien porque no está aún urbanizado, bien porque la urbanización existente ha de ser objeto de reforma o renovación, exigiendo en uno y otro caso una actuación urbanística dirigida a crear las cosas –solares– que van a ser susceptibles de aprovechamientos independientes.

### 3. EL CARÁCTER Y EL ALCANCE DE LA REGULACIÓN GENERAL-ESTATAL Y SU RELACIÓN CON LAS URBANÍSTICAS AUTONÓMICAS

Importa precisar que, conforme a lo ya razonado, la LRSV (junto con la parte subsistente del TRLS92) fija, desde títulos competenciales constitucionales ajenos a la ordenación del territorio y el urbanismo y en virtud, en su caso, del efecto «cruzado» de su contenido dispositivo amparado en tales títulos sobre los ordenamientos autonómicos referidos a estas últimas materias constitucionales, un «marco» general-estatal encuadrador de estos últimos. Aunque, naturalmente, las disposiciones de tal marco presentan diversidad en su textura y relación con las autonómicas, en función de su objeto específico y del título concreto de que traigan causa.

Así es desde luego por lo que hace al contenido dispositivo que aquí interesa, es decir, el relativo al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Éste no tiene, en efecto, la condición de legislación «básica» y si, por contra, de legislación ordinaria y de aplicación plena. Quiere esto decir que la legislación urbanística autonómica, cuando aborda también el aludido régimen, no es «normativa de desarrollo» de la LRSV y sí más bien normativa autonómica que opera sobre una materia en la disposición exclusiva de la Comunidad Autónoma.

A pesar de su carácter abstracto y general, la precisión de estos extremos es de gran relevancia en cuanto condicionan directamente las operaciones de integración de las normas en vigor y aplicables y su interpretación.

Es claro, por de pronto, que la imprecisión de que hace gala el legislador de la LRSV en la disposición final única de ésta a la hora de la determinación del carácter y alcance de los diferentes preceptos integrantes de dicho texto legal propician sin duda todo tipo de malentendidos sobre tales extremos, con resultado generador de la correspondiente inseguridad jurídica (efecto éste para cuya evitación ha establecido el Tribunal Constitucional justamente la doctrina del deber del legislador de precisar los referidos extremos, sin perjuicio del juicio último que corresponde desde luego a dicho Tribunal sobre la corrección de la precisión en cuestión). La disposición final única emplea, en efecto, la vaga fórmula de «tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.13, 18 y 23 de la Constitución española y, en su caso, de condiciones básicas del ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.1 del propio texto constitucional» para determinar el carácter y alcance de una gran parte de los preceptos de la LRSV y desde luego de los centrales de su título I

(ambigüedad, que resulta reforzada por la definición que del objeto mismo del texto legal hace el artículo 1).

Sin perjuicio del reproche que pueda merecer, por lo dicho, tal fórmula legal, es claro que en ella no se efectúa una calificación única (a efectos de su carácter y alcance y en función del título competencial en que se funden) de los preceptos legales a que se refiere. Pues es evidente que «legislación básica» y «condiciones básicas del ejercicio de los derechos» no son magnitudes idénticas o equivalentes. La primera se refiere, en efecto, a la normativa general-estatal que trae causa de títulos competenciales que reservan al poder central únicamente parte de la materia correspondiente, justamente para que la ultimación de la regulación de la misma (en la parte restante) sea llevada a cabo por las Comunidades Autónomas; títulos competenciales que, por tanto, traducen una «compartición» de la disposición sobre una misma materia por las dos instancias territoriales mencionadas, lo que tiene consecuencias evidentes para la relación entre las normas producidas por ambas, cuya lógica es —así— la propia de «bases-desarrollo» y, por ello mismo, el artículo 149.3 CE la articula con arreglo a la regla de la prevalencia del Derecho general-estatal. La segunda alude, por contra y como ha dejado perfectamente establecido la STC 61/1997, de 20 de marzo, a la normativa general-estatal que agota completamente la materia correspondiente (por más que ésta aparezca acotada materialmente desde el concepto de «condiciones básicas» *ex* art. 149.1.1 CE), es decir, es fruto del ejercicio de una competencia «exclusiva» o plena del legislador nacional y en modo alguno «básica». De ello se sigue que tales normas no traducen compartición alguna de la materia que constituye su objeto entre el poder central y las Comunidades Autónomas. La concurrencia entre las normas de uno y otras no tiene lugar en este caso, pues, desde la lógica «bases-desarrollo», sino más bien como consecuencia del llamado y antes aludido «efecto cruzado» de las del primero sobre el campo asimismo propio y exclusivo de las de las segundas. Quiere decirse que las normas general-estatales dictadas *ex* artículo 149.1.1 CE no tienen por objeto la materia «urbanismo», que es de la competencia plena del legislador autonómico, y no son, por ello normas «urbanísticas» y sí más bien normas generales constitutivas de un «marco» con relevancia para el ordenamiento urbanístico autonómico. La consecuencia, en el plano de la relación internormativa, es crucial: siendo la materia constitutiva de las disposiciones autonómicas urbanísticas de competencia «exclusiva» de las Comunidades Autónomas, el referido marco legal general carece de prevalencia sobre ellas (art. 149.3 CE).

El título I de la LRSV tiene indudablemente el carácter de

legislación general-estatal plena constitutiva del marco no-urbanístico de los ordenamientos urbanísticos autonómicos y en modo alguno el de legislación básica. Y ello porque, conforme a la STC 61/1997, de 20 de marzo, el establecimiento de normas general-estatales sobre el contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo (la «propiedad urbana»), es decir, los derechos y deberes de los propietarios de ese tipo de bien y, por extensión (y en la estricta medida en que ello sea indispensable para definir dicho contenido en grado de condiciones básicas), sobre la clasificación del suelo, sólo puede tener como fundamento el artículo 149.1.1 CE. Y del ejercicio de este título competencial sólo pueden resultar normas de aplicación plena.

En consecuencia, la legislación urbanística autonómica es materialmente (por su objeto) independiente de la regulación legal general-estatal anterior y se relaciona con ella exclusivamente sobre la base del principio de la competencia, sin que juegue en sus relaciones recíprocas el principio de la prevalencia del Derecho general-estatal.

Esto quiere decir, en particular, que cuando el Derecho urbanístico autonómico regula desde luego la clasificación del suelo, pero también el contenido urbanístico del derecho de propiedad y los términos de la materialización del mismo, así como el régimen urbanístico objetivo del suelo, está operando sobre bases propias y en terreno asimismo propio (como ha precisado desde luego la STC 61/1997, de 20 de marzo), sin perjuicio de deber respetar el marco legal general-estatal (no urbanístico), sentado para todo el territorio nacional sobre la base de un distinto título competencial. Y esto no puede dejar de tener repercusiones no sólo cuando la norma autonómica se produce después de definido el marco legal general-estatal, sino también cuando este último sobreviene a aquélla, es decir, se define ya vigente la misma.

La integración del Derecho aplicable en cada caso debe producirse, así, sobre la base de las coordenadas que resultan de las comprobaciones anteriores, sin que en ningún caso sea lícita la consideración expresa o implícita de la normativa autonómica como material y lógicamente «subordinada» a la general-estatal por una pretendida e inexistente función ordinamental de aquélla de «desarrollo» de ésta. Con las consecuencias que de ello inevitablemente se siguen para las operaciones de integración, interpretación y aplicación de las normas general-estatales y autonómicas que concurren objetivamente en la regulación de los supuestos de hecho.

Las precisiones anteriores deben aún completarse con la indicación de su inmediata aplicación directa, en virtud de la disposición transitoria primera LRSV.

Ahora bien –y esto es decisivo– dicha inmediata aplicación está expresamente circunscrita al título I LRSV (régimen urbanístico) y se prescribe sin perjuicio desde luego de las especialidades sobre gestión y uso del suelo de la legislación urbanística. Esto significa, en relación con lo expuesto:

- En primer lugar, que la aplicación inmediata y directa de las disposiciones general-estatales sobre régimen urbanístico de la propiedad del suelo (posible, al tratarse de legislación general-estatal ordinaria o de aplicación plena, en cuanto dictada en ejercicio de una competencia de objeto limitado, pero en sí misma exclusiva sobre todo él) en ningún caso puede implicar inaplicación de las disposiciones legales urbanísticas autonómicas con idéntico objeto dictadas con anterioridad a la LRSV y que se mantengan (incluso desde el punto de vista del espacio normativo ocupado sobrevenidamente por dicha LRSV) en el ámbito competencial que le es propio.
- Y en segundo lugar, que la referida aplicación directa inmediata de las aludidas disposiciones de la LRSV no afecta en ningún caso a las disposiciones legales urbanísticas autonómicas sobre gestión (y, por tanto y en todo caso, ejecución del planeamiento) y uso del suelo.

### III. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO DE LA LRSV: ANÁLISIS DE SU CONTENIDO

#### 1. LOS PRINCIPIOS GENERALES

Confirmando que su alcance real es superior al enunciado en el artículo 1 y justificado en la disposición final única, el texto legal comienza con el establecimiento de un conjunto de disposiciones generales que, agrupadas sistemáticamente en un título independiente, representa bastante más que la reunión separada de disposiciones generales referidas a las materias concretas luego reguladas en los sucesivos títulos: régimen urbanístico de la propiedad del suelo, valoraciones, expropiaciones y supuestos indemnizatorios. Como no podía ser de otra forma, dado el objeto mismo de la ordenación territorial y urbanística, tales disposiciones están relacionadas desde luego con el régimen urbanístico de la propiedad, pero extravasan con mucho la perspectiva propia de las condiciones básicas del ejercicio, en igualdad y por sus titulares, de dicho derecho, integrando real y objetivamente el completo cuadro de los principios basales del

entero «sistema urbanístico», tal como éste viene entendiéndose entre nosotros desde 1956. Dicho queda así que la LRSV impone indebidamente, siquiera sea a este nivel, es decir, asumiendo la posición de «legislador urbanístico básico» un «modelo» de aquel sistema; modelo que, confirmando asimismo la comprobación ya hecha para el régimen urbanístico de la propiedad en sentido estricto, de ningún modo es innovador y supone el intento de traslación a la nueva situación ordinamental del ya establecido. Este condicionamiento es especialmente intenso, obviamente, por lo que hace al régimen urbanístico del derecho de propiedad.

A) *La construcción de la ordenación urbanística sobre la técnica del plan, en virtud de la remisión de la Ley al mismo; sus consecuencias, especialmente para la delimitación del contenido del derecho de propiedad*

El contenido del artículo 2 LRSV proviene, en línea directa, de los artículos 61 y 70 LS56; texto legal que los ubicaba significativamente en el capítulo, referido a la calificación del suelo, del título atinente al régimen urbanístico del suelo, es decir, de éste objetivamente como tal y no del derecho de propiedad del mismo. En el TRLS76 tales preceptos pasaron a ser los artículos 76 y 87, con la misma ubicación sistemática y con la sola modificación consistente en la referencia a la clasificación en sustitución de la calificación. Es el TRLS92 el que, como consecuencia del sentido y el alcance «subjektivizadores» de la reforma legislativa efectuada en 1990, pero sin suficiente apoyatura en el mandato de refundición, traslada esta regulación al título relativo al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, en el que incluye preceptos de contenido heterogéneo y, entre ellos, los artículos 6, relativo a la «no indemnizabilidad por la ordenación», y 8, referente a la «utilización del suelo conforme a la ordenación territorial y urbanística». Estas dos reglas son las que –invertido su orden– integran los dos números del actual artículo 2 LRSV.

La regla de la no indemnizabilidad de las consecuencias derivadas de la ordenación (núm. 2 del art. 2 LRSV), que ahora no interesa y sobre la que ha de volverse, aunque en rigor innecesario, puede entenderse plausible, competencialmente hablando, en calidad de principio general definitorio de una posición fundamental del propietario de suelo cara a la incidencia en su derecho de aquella ordenación y desde la perspectiva combinada de los apdos. 1 y 18 del artículo 149.1 CE. No sucede lo mismo, sin embargo, con la de la construcción en doble nivel de la ordenación urbanística

—Ley y, en virtud de la misma, planeamiento— y obligatoriedad de toda ella en cuanto delimitadora del contenido del derecho de propiedad del suelo (núm. 1 del art. 2 LRSV). El legislador general-estatal es sólo regulador de las «condiciones básicas» garantizadas de la igualdad de todos los propietarios en el ejercicio de sus derechos, en modo alguno el regulador (a título de legislador básico) del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, capaz —en tal calidad— de definir en sus líneas esenciales el «sistema» de integración de tal régimen, cuyo desarrollo correspondería, así, al legislador autonómico. Es éste, por el contrario, el competente para el establecimiento de dicho régimen, sin otro límite que el «marco» constituido por la normativa relativa a las aludidas condiciones básicas.

Este exceso en el planteamiento del legislador general-estatal se transmite a sus disposiciones referidas ya concretamente al contenido urbanístico del derecho de propiedad. Pues la predeterminación del sistema de ordenación urbanística le permite sentar anticipadamente —enmarcando dichas disposiciones— los siguientes extremos:

1.º La función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas y condiciona su ejercicio (art. 1, en relación con el art. 2.1, LRSV). En efecto, si el objeto de la LRSV es la definición del contenido básico del derecho de propiedad «de acuerdo con su función social» (mediante la regulación de las condiciones básicas aseguradoras de la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional), es claro que la circunscripción del ejercicio legítimo de las facultades de dicho derecho al espacio interior acotado por los «límites» determinados por la ordenación urbanística significa la delimitación por ésta de aquel contenido en atención precisamente a la expresada función social.

Debe notarse cómo aquí el efecto de «vinculación» inherente a la categoría constitucional de función social (art. 33.2 CE) se concreta en dos decisivas consecuencias, asimismo tradicionales ya en nuestro Derecho urbanístico:

El contenido de dicha función delimita positivamente el haz de facultades «urbanísticas» del derecho de propiedad (es decir, el contenido positivo de éste en tanto que derecho subjetivo) y, por tanto, configura y en modo alguno limita, lesiona, incide o afecta negativamente algo preexistente. Pero además, y esto es decisivo, esa operación de delimitación no determina sin más la atribución automática de las facultades configuradas al titular del derecho de propiedad objeto de aquella operación. Antes al contrario, la atribución de las facultades tiene lugar por la ordenación urbanística, lo que vale decir conforme a su estructura, economía y lógica, comenzando por



la clasificación de los terrenos. Quiere decirse, pues, que sus términos dependen justamente de dicha ordenación (concretamente de la integración por la misma del régimen urbanístico del suelo) y del proceso urbanístico por ella regulado, como resulta desde luego del contenido dispositivo del título II de la LRSV, que modula la textura y el alcance de los derechos urbanísticos de los propietarios en función de la clasificación del suelo y del grado de desarrollo del referido proceso.

Simultáneamente, la función social condiciona el ejercicio de las facultades así delimitadas. Este condicionamiento alude implícitamente, pues, a la paralela virtualidad de la función social de imposición de deberes al titular del derecho de propiedad, también en sede de definición del contenido de este último. El cumplimiento de estos deberes aparece, así, como condición misma para la consolidación y, consecuentemente, el ejercicio de las facultades.

El artículo 12 LRSV determina por ello, de modo consecuente, que los derechos y los deberes de los propietarios de suelo se ejercen de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable.

Abstracción hecha de la dimensión competencial, la regla así sentada por la LRSV determina de manera unitaria uno de los pilares del entero edificio de la ordenación urbanística y lo hace, además, confirmando los términos de su decantación en nuestro Derecho urbanístico desde 1956.

2.º El uso de los terrenos ha de adecuarse, para su legitimidad, a la ordenación urbanística.

La utilización del suelo y, por tanto y en especial, su transformación mediante la urbanización y edificación, deben producirse con arreglo a la legislación de pertinente aplicación (la propia LRSV y la autonómica de ordenación territorial y urbanística) y, por remisión de esta última (la de ordenación territorial y urbanística), al planeamiento, de conformidad en todo caso con la clasificación urbanística de los predios (art. 2.1 LRSV).

En el marco de la LRSV, la legislación de ordenación territorial y urbanística o directamente o a través del sistema de planes urbanísticos al que remita, es la llamada, pues, a concretar la función social de la propiedad del suelo y, por tanto, a delimitar su contenido en los términos expuestos. De ahí que toda actividad de transformación del suelo y, en particular, la consistente en urbanizar y edificar, únicamente pueda desplegarse legítimamente de conformidad con la ordenación territorial y urbanística determinada en tal forma. Y esta ordenación opera la integración del estatuto de la propiedad del suelo.

La entrega a la ordenación urbanística de la traducción de la función social en estatuto de la propiedad del suelo se produce en el contexto implícito –igualmente tradicional en nuestro ordenamiento urbanístico y que la LRSV no modifica– de la consideración de la entera actividad urbanística (y la compleción del contenido del derecho de propiedad) bajo cuatro aspectos:

- El planeamiento urbanístico.
- La gestión y ejecución del planeamiento urbanístico.
- La intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y la edificación.
- La intervención en la regulación del mercado del suelo.

Estos cuatro aspectos son reductibles, en último término, a dos fundamentales: la prefiguración –para su racionalidad según el interés general– de la utilización del suelo y la ejecución de la ordenación así establecida. El sistema legal del urbanismo se caracteriza, en efecto, por la dialéctica entre dos momentos –estático uno: la planificación del uso del suelo y de las construcciones, y dinámico otro: la ejecución de lo planeado–; momentos, que se engarzan y retroalimentan en un único proceso urbanístico.

Luce así claramente la continuidad de *la trascendencia en el urbanismo* de la técnica y la institución *del planeamiento* (el conjunto de los distintos planes legalmente previstos), en cuanto que clave para el desarrollo del citado proceso. Este plano corresponde ya, por entero, incluso en la LRSV, a la política urbanística de las Comunidades Autónomas; es, pues, de la exclusiva competencia de éstas. El planeamiento es al propio tiempo instrumento técnico para el *diseño del modelo territorial* correspondiente y la *programación de la acción* precisa para la materialización y el aseguramiento de éste, y también el instrumento jurídico para la traducción del modelo en cuestión en un preciso, concreto y vinculante régimen urbanístico del suelo (de los derechos subjetivos sobre éste) y la determinación de la obligatoriedad de las acciones necesarias para el cumplimiento de la ejecución en los términos de la programación establecida.

No hace falta más para corroborar la afirmación antes anticipada de la predeterminación del modelo autonómico de ordenación territorial y urbanística. Con esta deficiencia competencial se corresponde la «homogeneización» del «sistema» de aquélla que la regla comentada induce, por las consecuencias que en ella están implícitas y de la misma en todo caso se derivan.

B) *La consecuente prefiguración de la actividad urbanística misma y su gestión*

Esas consecuencias alcanzan incluso a la configuración de la actividad urbanística y su gestión, aspectos ya sin duda alguna pertenecientes al espacio decisional autonómico. Pues, en principio, la actividad urbanística es, ya desde la LRSV, una función pública, por lo que tampoco aquí hay verdadera innovación, contra lo que en principio hubiera podido hacer creer el propósito «liberalizador» del legislador. Así resulta del artículo 4 del texto legal, a tenor del cual:

- A los entes públicos corresponde la formulación de la política de suelo y el desarrollo de la pertinente «acción urbanística» (que puede llegar a ser «acción urbanizadora» capaz de dar lugar a «supuestos de actuación pública») desde el principio de que a ellos incumbe en todo caso «la dirección del proceso»; proceso, cuya dirección da lugar cabalmente, por ello, a una verdadera gestión pública, que debe suscitar desde luego la participación privada en la medida más amplia posible. No puede sorprender, pues, que del restante contenido dispositivo de la LRSV resulte claramente el planeamiento como potestad inequívocamente administrativa.
- A los propietarios corresponde sólo (en términos, además, de deber legal) «contribuir», en los términos que disponga precisamente la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, a la acción urbanística de los entes públicos, si bien pudiendo tener iniciativas al efecto.
- A la iniciativa privada en general (es decir, toda ella, incluyendo la no legitimada por la propiedad del suelo) se le reserva únicamente la «participación» en el proceso cuando de actuación pública se trate, en el marco de la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística. Lo cual quiere decir, en la medida en que el título de la intervención de los privados no propietarios sólo puede provenir de la Administración, que ésta es la verdadera titular de la actividad urbanística.

Desde el esquema así prefigurado (prescindiendo ahora obviamente de la cuestión de su constitucionalidad por razón competencial), es claro que la LRSV impone la encomienda del desarrollo de la actividad urbanística a las Administraciones públicas conforme a la pertinente asignación competencial legal, establecida de conformidad con el sistema constitucional de reparto territorial del

poder público. A cuyo efecto dichas Administraciones han de quedar obviamente debida y suficientemente apoderadas para desplegar íntegramente la referida actividad.

C) *La no indemnizabilidad por razón de la ordenación urbanística*

La ordenación del uso de los terrenos y construcciones así establecida por el sistema integrado por la legislación y los planes no confiere, por sí misma, derechos indemnizatorios algunos (art. 2.2 LRSV).

Ésta es la lógica consecuencia de la ecuación previamente establecida entre contenido urbanístico normal del derecho de propiedad del suelo y delimitación de éste efectuada por la ordenación urbanística en razón a la función social de dicho suelo. De ahí que sólo en casos tasados (arts. 41 a 44 LRSV), basados todos ellos en la idea de la incidencia lesiva en la esfera patrimonial de los agentes urbanísticos privados (primariamente los propietarios de suelo) del ejercicio de las potestades públicas en el curso dinámico del proceso urbanístico, puede surgir el derecho a ser indemnizado. Huelga decir que tampoco aquí, por lo que hace al principio mismo, hay innovación y sí, por contra, pura confirmación del sistema urbanístico implantado desde 1956.

D) *La participación de la comunidad en las plusvalías y el reparto equitativo de beneficios y cargas*

Todo ese proceso urbanístico debe desarrollarse, no obstante, sobre la base tanto de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, como en el reparto entre los afectados por ésta de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento urbanístico (arts. 3 y 5 LRSV).

Esta doble prescripción representa el cierre de la economía del sistema legal general en la función de predeterminación de los autonómicos de la ordenación territorial y urbanística que se viene describiendo. La remisión a los planes, afirmada por el artículo 2 LRSV y que supone la diversificación de la ordenación concreta del uso del suelo y, por tanto, del contenido efectivo del derecho de propiedad de cada porción de terreno, no legitima en ningún caso, por tanto, el tratamiento discriminatorio de los propietarios (aun cuando el régimen urbanístico diferenciado de los terrenos esté justificado), que tienen derecho así, en todo caso, a la justa distri-

bución entre ellos, mediante el juego de los mecanismos que debe arbitrar al efecto la Ley (autonómica), no sólo de los beneficios (los diferentes aprovechamientos lucrativos de que sea susceptible el suelo), sino también de las cargas (el coste económico del proceso de transformación del suelo y los restantes deberes legales). Entre las cargas se incluyen, en cumplimiento del mandato constitucional de la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística (art. 47 CE), deberes de cesión de suelo, desde luego con destino a dotaciones públicas, pero también con destino lucrativo.

Aunque el principio de participación en las plusvalías tenga entronque constitucional (art. 47 CE) y guarde íntima vinculación con el régimen urbanístico de la propiedad (incluso en las «condiciones básicas» garantizadoras de la igualdad esencial en el ejercicio del derecho dominical), es clara aquí también la voluntad de condicionar, más allá de lo que debe entenderse que autorizan tales condiciones básicas. Así luce en la redacción del artículo 3 LRSV que no se circunscribe a «encuadrar» la legislación autonómica en los correspondientes límites, cual habría sido su función de acuerdo con la STC 61/1997, de 20 de marzo, sino que «prepara» la ulterior regulación diferenciada de la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas bajo la forma de «deberes» de los propietarios de terrenos de distinta clasificación (arts. 14, 18 y 19 LRSV) mediante la imposición de que aquella participación se produzca precisamente «en los términos fijados por la presente Ley», sin perjuicio de «las demás que sean de aplicación». Es ésta, pues, una nueva «penetración» del marco general-estatal en el campo propio autonómico: el modelo propio de ordenación territorial y urbanística, que implica el régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

El principio de reparto equitativo de beneficios y cargas está en esa misma línea, además de suponer la reafirmación de la regla representativa de la mayor singularidad del sistema urbanístico español en el panorama del Derecho comparado (lo que debería haber dado que pensar cabalmente desde la lógica de la «liberalización» que inspira la LRSV). Porque sólo aparente e indebidamente (es decir, desde la lógica más que cuestionable hoy de la extensión del contenido urbanístico de la propiedad a la urbanización) se inscribe en el ámbito institucional del régimen urbanístico de la propiedad. En realidad se trata de un principio que tiene por campo de juego el proceso urbanizador, de suerte que su horizonte de «reparto» es el del ciclo mismo de ese proceso (según su desencadenamiento, de cada vez, por el planeamiento). Así lo acreditan: i) la predeterminación por los artículos 13 y 14.1 LRSV de un contenido del derecho de propiedad en el suelo urbano con-

solidado, es decir, en la clase de suelo en la que debe tenerse por concluido el proceso urbanizador, al que es ajena la lógica de cualquier reparto de beneficios y cargas; y ii) la inclusión entre los supuestos indemnizatorios del consistente en la imposición por la ordenación urbanística de vinculaciones singulares que impliquen una restricción del aprovechamiento «que no pueda ser objeto de distribución equitativa», es decir, la reconducción de toda desigualdad en el aprovechamiento de carácter «singular», es decir, no reductible en el seno de una «comunidad de reparto», a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El principio comentado tiene, así, un radio de acción que cubre el entero sistema de ordenación territorial y urbanística, imponiendo su construcción —en la doble fase de planeamiento y ejecución, pero especialmente en esta última— en términos y, por tanto, con arreglo a técnicas que aseguren su efectividad, lo que le hace trascender obviamente a la gestión de la actividad urbanística, reforzando el efecto homogeneizador del artículo 4 LRSV y, a través de éste, del artículo 2 del mismo texto legal.

## 2. LA ESTRUCTURA DEL ESTATUTO URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD: INTEGRACIÓN BIFÁSICA Y DIFERENCIACIÓN ENTRE LOS PLANOS SUBJETIVO Y OBJETIVO

### A) *La estructura del estatuto urbanístico de la propiedad*

Resulta de lo dicho el condicionamiento desde la legislación general-estatal de la estructura del régimen y, por tanto, del estatuto urbanístico del derecho de propiedad. Y ello, por la necesidad de adecuación simultánea de éste a dos necesidades: (i) la adaptación a la misma naturaleza de las cosas, que impide un desarrollo integral del estatuto en el plano legislativo ordinario y (ii) la satisfacción de la doble exigencia de la diversificación objetiva de los usos del suelo y de la igualdad básica en el tratamiento subjetivo de los propietarios.

La primera determina la peculiaridad a) del sistema de fuentes de la ordenación urbanística, integrado —según se ha dicho ya que presupone el artículo 2.1 LRSV y el entero contenido dispositivo de ésta— por un doble escalón: las disposiciones legales (y, en su caso, reglamentarias generales) y los planes urbanísticos, así como también b) de las técnicas de concreción del uso objetivo del suelo (clasificación y calificación). La segunda conduce a la distinción entre el estatuto objetivo del suelo y el subjetivo del propietario, que persiste por tanto.

La potestad de planeamiento necesariamente comprendida en la actividad pública urbanística (para asegurar el valor constitucional de la racional utilización del suelo) es imposible no ya que pueda agotarse, sino que siquiera llegue a cumplir mínimamente su cometido en el plano de la legislación, necesariamente abstracta. De lo cual resulta una obligada estructura interna de la ordenación urbanística en dos escalones fundamentales: el integrado por el marco legal (disposiciones legales formales y reglamentarias ordinarias) y el compuesto por los planes. En todo caso el planeamiento es una potestad cuya configuración y ejercicio se inscribe ya plenamente en el espacio propio del ordenamiento de las Comunidades Autónomas, si bien con el condicionamiento del empleo de la técnica de la clasificación del suelo. Y ello, tanto en el nivel normativo abstracto –de rango legal formal y reglamentario (comprensivo, por ejemplo, de disposiciones materiales de ordenación, tanto de segundo grado o estándares, como de primer grado o directamente aplicables)–, como en el propio de los instrumentos de ordenación del suelo (los planes).

Es importante, no obstante, llamar la atención sobre el dato de que, según resulta de los artículos 12 a 18 LRSV, la aprobación del planeamiento preciso en cada caso determina la afectación de los terrenos correspondientes al proceso de ejecución (urbanización y edificación o, en su caso, sólo esta última con el complemento de las obras de urbanización aún pendientes), con la consecuencia del necesario cumplimiento de los deberes legales correspondientes por los propietarios; todo ello, de acuerdo con «la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable» lo que significa –corroborando lo ya dicho– que ni la configuración del proceso (la ordenación urbanística *stricto sensu*), ni el proceso mismo son actividades en la disposición de los sujetos ordinarios del Derecho, tratándose de actividades públicas, en las que el acceso de los privados está sujeto a determinados requisitos jurídico-administrativos.

B) *La diferenciación entre los estatutos objetivo del suelo y subjetivo del propietario; la función clave del aprovechamiento urbanístico*

Los problemas que suscita la heterogeneidad de este aprovechamiento desde el punto de vista del principio de justa distribución de beneficios y cargas («perecuación») entre los propietarios, en relación con el reconocimiento a éstos de la condición de posible agente urbanístico, han ido determinando una evolución del

ordenamiento urbanístico –comenzada en la reforma legal de 1975 (con la introducción del aprovechamiento medio en suelo urbanizable)– dirigida a la atenuación de la separación de los momentos-fases de la planificación y la ejecución para la facilitación de la gestión. La «equidistribución» entre los propietarios, hasta 1975 ubicada prácticamente en su totalidad en la fase de la ejecución (a través de la técnica de la reparcelación o compensación), se «anticipa», al menos parcialmente, en la planificación por intermedio de la «igualación» en esta sede del «derecho» (en expectativa) de los propietarios al aprovechamiento determinado por el plan, gracias a la técnicas como la del «aprovechamiento medio» (TRL576, hoy vigente en calidad de Derecho supletorio del autonómico) o «aprovechamiento tipo» (legislación urbanística autonómica establecida sobre el modelo legal del TRL592, incluso a través de las medidas adoptadas tras la STC 61/1997, de 20 de marzo). Y esta anticipación es la que abrió, históricamente, la puerta a la diferenciación de un estatuto urbanístico subjetivo del propietario del qué y del cuánto se puede hacer, objetivamente, en y sobre el suelo.

A ello se vino a añadir la diferenciación en la distinción (formalizada por el TRL592, luego recogida por la legislación urbanística autonómica) entre el aprovechamiento «susceptible de apropiación privada» (un porcentaje sobre el aprovechamiento tipo), como medida igual de referencia para determinar el contenido en aprovechamiento urbanístico respecto del que el propietario tiene expectativa de adquirir, y el aprovechamiento urbanístico «real» a materializar efectivamente sobre la correspondiente superficie de suelo con independencia del aprovechamiento que tuviera derecho a llegar a adquirir su propietario.

La LRSV no ha supuesto en modo alguno la supresión de esta diferenciación. Antes, al contrario, el marco que el texto legal impone al régimen urbanístico de la propiedad del suelo desde las «condiciones básicas» que fija la presupone: en las clases de suelo urbano no consolidado y urbanizable subsiste la cesión del suelo correspondiente a una parte del aprovechamiento urbanístico y esta cesión implica necesariamente i) la no coincidencia entre el aprovechamiento objetivo total y el materializable por los propietarios afectados por la actuación en su conjunto; y ii) la determinación del primero de dichos aprovechamientos no sólo para los concretos terrenos, sino para enteros ámbitos (el «correspondiente», según el art. 14.2, c); el sector o el ámbito correspondiente, según el art. 18.4 LRSV), de suerte que sea «repartible» equitativamente entre todos los propietarios afectados. El texto legal general-estatal no establece la forma en que deba efectuarse la determinación del aprovechamiento urbanístico correspondiente a enteros ámbitos o sectores, pues ello corresponde al le-



gislador autonómico de la ordenación territorial y urbanística (como resulta, por demás, del artículo 12 LRSV). En consecuencia, este último legislador puede perfectamente optar por cualquiera de las fórmulas posibles y, entre ellas, desde luego por la del aprovechamiento medio o del aprovechamiento tipo.

C) *El aprovechamiento urbanístico como «cosa» diferenciada del terreno*

La cabal comprensión de esta distinción entre estatuto objetivo del suelo y estatuto subjetivo del propietario requiere tener en cuenta las bases en las que descansa a este respecto el sistema legal, que tampoco han experimentado alteración apreciable alguna y pueden sintetizarse, en lo que aquí interesa, en los términos siguientes:

1.º En el plano de las cosas, los conceptos de suelo, predio, terreno, construcciones, edificaciones, edificios y obras, suelo y subsuelo utilizados por la legislación general-estatal y la urbanística se corresponden, en el Cc, con los siguientes: tierras, edificios y construcciones de todo género (art. 334, 1.º Cc) y terreno (art. 350 Cc).

2.º En el plano de los derechos de uso, disfrute y disposición, la LRSV circunscribe el contenido de la propiedad al resultante de tales facultades, aplicadas a las cosas existentes, conforme a la naturaleza real o efectiva de éstas; ya sean naturales (superficies de suelo no urbanizable y de suelo urbanizable antes del proceso urbanizador) o sean artificiales (superficies de suelo ya urbanizado o solares y, en su caso, ya edificado, es decir, edificaciones o construcciones). Así resulta, sin duda alguna, de los artículos 15, 20.1, párr. 1.º y 19 LRSV y está reconocido desde hace tiempo por la doctrina y la jurisprudencia contencioso-administrativa

La razón de que ello sea así estriba en la naturaleza misma del que la LRSV denomina ahora «proceso urbanístico» y que tiene por objeto la transformación del suelo precisa para la materialización de los aprovechamientos urbanísticos definidos por el correspondiente planeamiento; naturaleza, que lo coloca en todo caso bajo la dirección de la o las Administraciones públicas competentes, la cual implica su publicación, que se encuentra también perfectamente establecida en la doctrina y la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Pues bien, el precitado contenido urbanístico de la propiedad del suelo debe entenderse que se corresponde, en la actualidad, con el determinado en el artículo 348 Cc, a tenor del cual ha de interpretarse, a su vez, el artículo 350 Cc, lo que implica que «la

sujeción a las normas administrativas» aludida por este precepto pasa a equivaler a «dentro de los límites» derivados de dichas normas o «según la delimitación» operada por éstas.

3.º De los dos puntos anteriores se infiere, sin necesidad de mayor argumentación, que la LRSV excluye el «aprovechamiento urbanístico» tanto de las cosas a que se refiere al tratar, con carácter general, de la propiedad, como, por tanto, del contenido propio o intrínseco de ésta en cuanto derecho.

No podía ser de otra forma, en cuanto que la Ley configura el referido aprovechamiento como creación de la ordenación urbanística y, principalmente, del planeamiento, es decir, como creación del poder público (piénsese, en efecto y para que se vea claro ese origen, que en el momento de su determinación el aprovechamiento carece de verdadera realidad, es pura virtualidad, realidad virtual o potencial). Así resulta, sin más, de lo dispuesto en los artículos 2, 12, 13 y 15 LRSV. En efecto:

a) A tenor del artículo 2 LRSV el contenido de las facultades urbanísticas (en lo que aquí interesa, el de la de patrimonialización del aprovechamiento urbanístico) es producto de la delimitación (la fijación de los pertinentes límites definitivos) operada por la ordenación urbanística: la Ley y, en virtud de la misma, el planeamiento. Esa Ley es la autonómica urbanística y este planeamiento es el previsto por ella, como confirma el artículo 12 LRSV.

b) Es plenamente consecuente, pues, que en el artículo 13 LRSV el derecho a completar la urbanización y a edificar en el suelo urbano se entienda «en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento» y en el artículo 15 LRSV se otorgue a los propietarios de suelo urbanizable únicamente el derecho a «promover» la transformación de los terrenos, quedando sujeta ésta a la decisión pertinente del planeamiento urbanístico, adoptada «de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística».

En consecuencia, el contenido urbanístico de la propiedad (como derecho), en parte predeterminado ya por la LRSV, ha de integrarse aún —justamente en el curso del proceso urbanístico— cuando menos con el de la facultad referida a la materialización del aprovechamiento urbanístico; contenido éste que, por tanto, no está previamente ni siquiera en el prefijado por la LRSV y, por ello, ha de ser delimitado por la ordenación urbanística, con establecimiento de las condiciones para su patrimonialización por el propietario (específicamente: el aprovechamiento urbanístico ha de ser atribuido a éste). Todo el aprovechamiento urbanístico, sin perjuicio de su atribución a la propiedad del suelo y su patrimonialización por ésta (en la parte susceptible de ella), tiene un origen público.

Pero nótese además, y esto es lo que ahora principalmente interesa, que esa delimitación-atribución del aprovechamiento urbanístico no aparece referida —en el suelo urbano no consolidado y el urbanizable— a todo el aprovechamiento creado por la ordenación urbanística, sino exclusivamente a una parte, concretamente la resultante de la detracción de aquél del porcentaje que fije la legislación autonómica (hasta el máximo del diez por ciento a que se refieren los arts. 14.2, c) y 18.4 LRSV). Por tanto, si este porcentaje ha de ser cedido obligatoria y gratuitamente a la Administración (en forma de suelo) en el concepto constitucional de «participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos» (art. 47 CE), se impone la conclusión de que el origen mismo de la totalidad del aprovechamiento urbanístico es cabalmente dicha acción pública.

Las clases de suelo no urbanizable y de suelo urbano, en su variedad de «consolidado», constituyen excepción, que confirma la regla anterior (excepción, además y por lo que hace al suelo urbano, de cuando menos dudosa constitucionalidad, en los términos generales e indiscriminados en que aparece redactada). En el caso del suelo no urbanizable, por la razón obvia de ser ajeno al entero proceso urbanístico, entendido como secuencia de transformación mediante la urbanización y la edificación (siendo sólo susceptible de servir de soporte, con carácter excepcional, a actuaciones específicas de interés público; art. 20.1, párr. 2.º LRSV). Y en el caso del suelo urbano consolidado por la urbanización, por la razón de que en él ha culminado (al menos en lo sustancial) la fase de transformación mediante la urbanización, de suerte que existen ya, en la realidad, los bienes susceptibles de servir de soporte —conforme a la ordenación urbanística— al aprovechamiento urbanístico objetivo para cada uno de ellos definido (solares o cuasi-solares) y, por ello, sólo resta en principio la fase de edificación, que se inscribe obviamente en el contexto del uso, disfrute y disposición de las cosas que otorga el derecho de propiedad y, consecuentemente, como una facultad de éste. De la ausencia de proceso urbanizador se sigue, en la lógica de la LRSV, la ausencia de acción pública generadora de plusvalías imputables a la colectividad y recuperables con la técnica de la asignación a ésta de una parte del aprovechamiento urbanístico (esta lógica es, como ha quedado adelantado, discutible, pues es claro que de la mera ordenación —que es ella misma ya acción urbanística pública— pueden derivar plusvalías: así en el caso de atribución de mayor aprovechamiento o de cambio de uso).

4.º Desde la óptica del artículo 333 Cc (definición de las cosas por razón de que sean o puedan ser objeto de apropiación), el aprovechamiento urbanístico no es, por tanto, sino una cosa y, con-

cretamente, una cosa inmueble. Así puede deducirse, teniendo en cuenta la vocación de materialización del aprovechamiento, de los criterios clasificatorios consistentes en «las construcciones de todo género adheridas al suelo» (regla 1<sup>TM</sup>), «la unión fija a bien inmueble» (regla 3<sup>TM</sup>) o «construcción destinada por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo» (regla 9<sup>TM</sup>) o, en todo caso, «las concesiones administrativas de obra pública» (regla 10<sup>TM</sup>), del artículo 334 Cc. Lo corrobora desde luego el artículo 307.5 TRLS92 (aún vigente), cuando determina que los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico son inscribibles en el Registro de la Propiedad.

Quiere esto decir que el aprovechamiento urbanístico, en cuanto cosa, es distinto de la cosa suelo o predio, tierra o terreno. Se trata, pues, de una cosa con individualidad jurídica indudable. Ocurre que mientras el régimen del suelo es, desde el punto de vista de la propiedad, claro, no sucede lo mismo, conforme resulta ya de las consideraciones precedentes, con el del aprovechamiento urbanístico. En todo caso, interesa precisar que el «aprovechamiento urbanístico» engloba, por su misma generalidad, es decir, por su comprensión también de cualesquiera usos o utilizaciones distintos de aquellos de los que sea susceptible naturalmente el suelo (los tipificados, por ello, para el suelo «no urbanizable»), cuantos «aprovechamientos» de este carácter «distinto» estén previstos por la legislación sectorial.

5.º El régimen jurídico de esta nueva cosa —«aprovechamiento urbanístico»— es específico y determinado con carácter general por la legislación territorial y urbanística (que «encuadra» las soluciones de la legislación sectorial):

En su origen (en el momento de creación misma de la cosa, en tanto que no es una cosa natural, existente en la realidad física, sino una cosa resultado de la acción del hombre, concretamente de la colectividad) es un bien público, pero cuyo acto de creación contiene ya la determinación de su condición —en parte diversa— de «apropiable» (se entiende por los sujetos ordinarios del Derecho). Precisamente por ello una de las cargas urbanísticas del suelo urbano no consolidado y urbanizable, que se traduce en el correspondiente deber legal del propietario, consiste en la cesión gratuita del terreno preciso para la materialización de la parte del aprovechamiento que corresponde a la comunidad en el significativo concepto de participación en las plusvalías «generadas por la acción de los entes públicos» (art. 47 CE, en relación con los arts. 14.2, c) y 18.4 LRSV).

Esta singular configuración jurídica del bien considerado deriva directamente de su especial naturaleza: se trata de algo de exis-

tencia no actual, sino potencial o virtual, que es posible en virtud justamente de una decisión pública. Tal naturaleza explica, a su vez, la íntima relación del bien con la actividad precisa para su transformación en «actualidad», es decir, para la materialización del aprovechamiento. Quiere decirse, pues, que, desde la perspectiva de su vocación de «actualidad», el bien se ofrece íntimamente asociado a la urbanización como obra-servicio de responsabilidad pública. Adquiere pleno sentido, así, que el «derecho» sobre dicho bien (su apropiación en términos de derecho de propiedad privada) dependa de la actividad de ejecución de la obra-servicio de claro carácter público en que consiste la urbanización (y, por tanto, de los deberes a ella vinculados). De donde resulta la decisiva importancia en el urbanismo de la distinción entre derechos en el contexto del proceso de materialización del bien y derechos una vez ultimada esa materialización; distinción, de otro lado, que no es peculiar del urbanismo y que se da en toda concesión mixta de obra y servicio públicos. No empece a ello la existencia de un tráfico jurídico del bien antes, durante y después de su materialización, pues de tal tráfico son susceptibles todas las cosas, tanto las materiales, como las inmateriales. Tampoco empece a lo dicho que la LRSV compute el aprovechamiento, a efectos de valoración del suelo (arts. 27, 28 y 29), ya antes no sólo de la materialización de aquél, sino incluso del inicio del proceso de transformación material del suelo para su urbanización, pues ésta es una opción legislativa de lógica propia (por más que discutible).

### 3. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO COMO TÉCNICA PARA LA DIVERSIFICACIÓN DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO Y, POR TANTO, DEL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD DE ÉSTE

La LRSV se mantiene en la misma línea de continuación de la tradición del ordenamiento español de articulación del régimen urbanístico del suelo y, por tanto, de la propiedad del mismo, sobre su clasificación, es decir, su división en clases por razón del destino urbanístico fundamental del mismo.

Es éste uno de los puntos en que es más de lamentar la perspectiva «urbanística» que, facilitada desde luego por la STC 61/1997, de 20 de marzo, asume por convencimiento propio el legislador general-estatal de 1998. Pues la técnica de la clasificación del suelo, en los términos concretos y singulares en que se ha desarrollado entre nosotros, es, a la vista de la experiencia y teniendo en cuenta las necesidades futuras (considerando también, además, el Derecho

comparado), más que cuestionable, sobre todo y especialmente desde el propósito «liberalizador» y «flexibilizador» que aquel legislador invoca. No precisando éste, para cumplir su función constitucional propia, regular esta técnica —en rigor puede decirse, incluso, que le está vedada su regulación<sup>22</sup>—, el empleo a fondo que, no obstante, hace de la misma para definir las supuestas meras condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad ratifica gratuitamente la clasificación en categorías limitadas y cerradas del suelo como pieza clave del sistema de ordenación territorial y urbanística, impidiendo toda reconsideración de la misma en sede autonómica. Es decir, ciega sin más toda posibilidad de reflexión y decisión sobre las técnicas fundamentales para la adecuada organización del referido sistema y, en concreto, la pertinencia de la conservación de la clasificación, en aquella sede, que es la que le es constitucionalmente propia.

Para operar como lo hace, la LRSV aprovecha la admisión por la STC 61/1997, de 20 de marzo, de la posibilidad para la legislación general-estatal dirigida a establecer el marco de la urbanística con base en el artículo 149.1.1 CE de penetrar en el terreno de las técnicas urbanísticas, cuando ello sea estrictamente indispensable para el cumplimiento de su misión y sólo en la medida absolutamente necesaria, es decir, en términos muy condicionados y estrictos. Pero la aprovecha en forma que desborda notoria y rotundamente tales términos, pues su regulación de la clasificación es acabada y lo suficientemente precisa —con pretensión, además, de hacer de la inclusión de concretos terrenos en las diferentes clases un acto reglado— como para ser autoaplicativa (como se desprende del Derecho transitorio mismo de la LRSV), es decir, no dejar espacio mínimamente significativo ni para la legislación autonómica, ni para el planeamiento urbanístico. Como ya se ha adelantado, es claro que semejante regulación no es en absoluto necesaria, ni de lejos, para el establecimiento del diferenciado régimen de derechos y deberes de los propietarios que la propia LRSV luego define. Y lo es igualmente que, en realidad y como se desprende inequívocamente de la Exposición de Motivos del texto legal, la regulación trae causa más bien de una finalidad de política económica: la «flexibilización» o «liberalización» del mercado de suelo, entendida en un muy preciso sentido. La impertinencia al caso del

---

<sup>22</sup> El recurso a la clasificación se pretende justificar obviamente en que es supuestamente presupuesto inexcusable de la diferenciación del contenido urbanístico del derecho de propiedad y, por tanto, también de las condiciones básicas del ejercicio de éste. Para la demostración de que no hay tal en realidad basta con señalar que la aludida diferenciación se habría podido conseguir por el simple procedimiento de aludir al destino que al suelo atribuya la ordenación

título competencial estatal del artículo 149.1.13 CE resulta sencillamente del hecho de que su utilización equivale a confundir las condiciones del mercado de suelo con las impuestas al proceso de producción de suelo urbanizado y edificado para garantía de la calidad de la vida. Es una confusión inadmisible, equivalente a la que supondría querer «liberalizar» el mercado de productos industriales mediante la reducción de las exigencias de la evaluación del impacto ambiental; el mercado de la vivienda reduciendo o diluyendo las condiciones de seguridad de la construcción o las sanitarias y de habitabilidad; el mercado de productos farmacéuticos, «flexibilizando» las garantías sobre sus efectos sobre la salud; etc.; o, si se prefieren ejemplos más ligados a aprovechamientos vinculados con el suelo, el mercado de terrenos forestales o cinegéticos operando sobre las lógicas e inexcusables condiciones dasocráticas o de conservación de las especies. Por tales razones se impone cuando menos la duda de la inconstitucionalidad de la regulación legal comentada por falta de competencia para su establecimiento.

#### A) *Las clases de suelo*

Las clases legales de suelo siguen siendo (de nuevo la continuidad) las tres tradicionales en nuestro ordenamiento urbanístico, conservándose incluso su denominación: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable (art. 7 LRSV).

La legislación autonómica urbanística puede regular ciertamente «clases equivalentes», porque las anteriores se entienden dispuestas a los solos efectos de la LRSV, es decir, del contenido (diferenciado) en derechos y deberes del derecho de propiedad del suelo que ésta predetermina. No se trata evidentemente de una habilitación al legislador autonómico (que éste en modo alguno precisa y para la que el legislador general-estatal ordinario es en todo caso constitucionalmente incompetente), sino más bien de un reconocimiento del espacio competencial propio de aquel legislador, de otro lado desconocido luego por la regulación material de la clasificación del suelo (que ocupa prácticamente todo dicho espacio). Ha de interpretarse, pues y en todo caso, de forma estricta, de suerte que en modo alguno puede entenderse restringida a la denominación misma de las clases de suelo. El legislador autonómico puede, así y sin contradecir la LRSV, disponer una clasificación propia del suelo, siempre que no desvirtúe los derechos y los deberes de los propietarios de suelo constitutivos del contenido que a éstos garantiza aquel texto legal (a título de condiciones básicas garantes de la igualdad en el ejercicio de su derecho); contenido, cuya predeter-

minación viene condicionada por la clasificación definida por la propia LRSV. Esta restricción de la disposición del legislador autonómico impone un límite a la interpretación que —dados los términos de la regulación estatal de la clasificación— impide a la misma servir de cauce suficiente a una solución que obvie el problema de constitucionalidad que padece dicha regulación.

La clasificación tripartita del suelo presupone e impone así al legislador autonómico, en todo caso, el modelo urbanístico tradicional. Hasta tal punto no hay verdadera innovación, que dicha clasificación ni siquiera altera las consecuencias que para el acto clasificatorio comporta, especialmente por lo que hace al suelo urbanizable. Esta clase, aunque así no se disponga expresamente, sigue subdividiéndose en suelo urbanizable materialmente programado, en el sentido de suelo respecto del que se ha completado ya el proceso de decisiones sucesivas preciso para legitimar y, por tanto, desencadenar la actividad de ejecución (urbanización y edificación), y suelo urbanizable materialmente no programado, en el sentido de suelo respecto del que aún no se ha completado el aludido proceso decisonal (siquiera sea en cuanto a la delimitación del sector o, en todo caso, ámbito de la actuación de transformación mediante la urbanización y la definición de las condiciones urbanísticas pertinentes). La primera variedad (suelo urbanizable materialmente programado) resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 16, en relación con el 18, LRSV (téngase en cuenta que la asimilación al antiguo suelo urbanizable no programado aparece reforzada por la incorporación al contenido en deberes de la propiedad del consistente en costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación, incluso mediante el sorprendente mantenimiento en vigor del artículo 183 TRLS92). Y a esta clase se equipara también materialmente, además y en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.2 LRSV, el suelo urbano no consolidado por la urbanización, puesto que el artículo 14.2 LRSV define para el propietario deberes idénticos a los propios del contenido del derecho de propiedad en suelo urbanizable, con la única salvedad precisamente del deber de costeamiento y, en su caso, ejecución de las infraestructuras exteriores a la actuación (lo que es lógico, toda vez que en el ámbito de lo urbano no se da, por definición, el supuesto que otorga soporte a dicho concreto deber).

Además del régimen general expuesto, la disposición adicional cuarta LRSV efectúa un expreso apoderamiento al legislador autonómico-urbanístico para establecer (en los territorios insulares) criterios complementarios de clasificación de los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta, a su vez, unos criterios legales de fondo; criterios que, sin embargo, aparecen for-



mulados más bien como motivación o fundamentación de la propia decisión legal de autorizar el establecimiento de los referidos criterios complementarios de clasificación.

Aunque, tal como aparece establecida, la habilitación comprende cualquier legislador autonómico en cuyo territorio existan islas, la tramitación parlamentaria acredita que ha sido establecida para las Comunidades Autónomas archipelágicas, es decir, Baleares y Canarias. En todo caso, sólo respecto de ellas tiene verdadero sentido práctico y auténtica relevancia urbanística.

Este régimen excepcional de clasificación se ofrece en principio como incompatible con el orden constitucional por las siguientes razones:

a) Por de pronto, la sola previsión de una habilitación, de un apoderamiento al legislador autonómico en materia de su competencia (el urbanismo; recuérdese que la clasificación es una técnica propiamente urbanística) denota la inconstitucionalidad, por incompetencia, del objeto de la disposición. Pues el legislador autonómico —constitucionalmente hablando— no debería precisar en materia urbanística, y respecto de un contenido propio de la misma, de apoderamiento alguno por parte del Estado en sentido estricto. Y se manifiesta así también la posición y función de «legislación básica» que objetivamente asume la LRSV, precisamente por su perspectiva y el desarrollo que de su objeto hace.

La prueba de la duda del propio legislador general-estatal sobre la legitimidad de lo que aquí dispone la proporcionan los términos en que aparece redactada la segunda parte de la disposición; términos, de los que no se desprende con claridad si consisten en una fundamentación de la habilitación (cosa impropia de un texto dispositivo, pero que es a lo que más se parece el texto) o si, por contra y con defectuosa redacción, expresan más bien criterios general-estatales delimitadores de la habilitación y condicionantes materialmente de su ejercicio (lo que abundaría en la inconstitucionalidad de la norma, por su contenido materialmente urbanístico).

Sea como fuere, trátase de justificación o de establecimiento de criterios materiales vinculantes para el legislador autonómico, lo cierto es que el contenido dispositivo correspondiente emplea elementos de juicio y valoración puramente urbanísticos, que en modo alguno corresponden al legislador general-estatal.

b) La habilitación misma, en cuanto autorizatoria de un apartamiento en los territorios insulares de la regulación que en el texto se hace de la clasificación del suelo (parte componente del régimen urbanístico de la propiedad del suelo), acredita —sin necesidad de mayor argumentación— el exceso del legislador general-estatal en el ejercicio del título constitucional *ex* artículo 149.1.1. CE.

En efecto: pudiendo dar lugar el ejercicio del título competencial sólo a un mínimo común denominador, resulta que la regulación establecida —al no poder encuadrar los términos en que se debe producir la clasificación en los territorios insulares a los efectos de asegurar las condiciones garantes de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad— ha de ser excepcionada justamente en dichos territorios. *Ergo* aquella regulación es más que un mínimo común denominador. Pues éste se refiere precisa y únicamente a todos los españoles; círculo constitutivo de la referencia a efectos de la nota de «común», cuya delimitación no es irrelevante, pues la función constitucional aquí del legislador general-estatal es justamente la de asegurar la efectividad del orden material constitucional de derechos subjetivos, pero exclusivamente de éste.

La única alternativa a tal razonamiento consiste en la interpretación de una diferenciación en el régimen de la clasificación urbanística del suelo, voluntaria u obediente a la sola voluntad del legislador general-estatal. Fácilmente se comprende la inconstitucionalidad también de esta alternativa, pues dicho legislador carece de cualquier competencia justamente para establecer discriminaciones en el referido régimen. A ello se suma el hecho de que los criterios sobre los que reposa la discriminación —además de ser urbanísticos e impropios, por tanto, del legislador que estatuye— ni son los únicos relevantes (pues puede haber y hay otros capaces igualmente de justificar un régimen diferenciado, sin que pueda efectuarse un control al respecto, dado que el legislador que los maneja no es competente en materia urbanística), ni, sobre todo, se dan sólo en los territorios insulares (en muchos otros territorios de la península concurren las circunstancias de limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio). De lo que se sigue la arbitrariedad de la discriminación en el régimen de la clasificación del suelo o, cuando menos, su infracción del principio de igualdad (artículo 14 CE).

En cualquier caso, la disposición adicional estudiada supone la consagración de una cierta desigualdad (esté o no justificada y sea o no legítima) en las condiciones básicas que deberían garantizar justamente la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, con la consecuencia de que se sitúa más allá y fuera de la finalidad constitucional que acota el ámbito del título competencial *ex* artículo 149.1.1 CE.

Aun con todo lo dicho, la regulación que el texto legal hace previamente de la clasificación del suelo y la procedencia del cuestionamiento de su constitucionalidad por falta de competencia conducen a concluir, por paradójico que en principio pudiera parecer,

la procedencia de la interpretación «conforme a la Constitución» de una disposición que, aun incurriendo ciertamente en exceso competencial, amplía de hecho el espacio decisional autonómico, flexibilizando *in totum* (al menos para las dos clases de suelo en ella mencionadas, que son decisivas) la referida regulación, es decir, reduciendo —en la buena dirección— la capacidad de constreñimiento indebido de la competencia autonómica de la misma. Tal interpretación es posible si se circunscribe la apreciación de contradicción con el orden constitucional al inciso inicial «en los territorios insulares», limitador del ámbito de aplicación de la habilitación (con lo que se posibilita la reconducción del precepto —a título de flexibilización del régimen general cuando se den las circunstancias objetivas y tasadas correspondientes— a las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad de todos los españoles, pero al mismo tiempo, gracias a la permanencia de la referencia ulterior a la peculiaridad del hecho insular, se da satisfacción a este hecho, que indudablemente tiene relevancia constitucional).

#### B) *La adscripción de los terrenos a las distintas clases de suelo*

A los solos efectos del contenido en facultades y deberes de la propiedad del suelo (pero, en realidad y por lo ya dicho, a todos los efectos urbanísticos), la LRSV dispone los criterios que determinan la adscripción de concretos terrenos a una de las clases legales establecidas de modo taxativo.

#### A) *El suelo urbano (en los Municipios con y sin planeamiento urbanístico; arts. 8 y 11 LRSV)*

Tanto los terrenos ya transformados en la realidad (bien por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, bien por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística) y los que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Una vez más no hay en la definición tanto innovación (se siguen empleando los criterios tradicionales: la urbanización y la consolidación por la edificación, de un lado, y la ejecución del planeamiento, de otro), como intento de reforzamiento del carácter «reglado» (por relación a la realidad física) del acto clasificatorio sobre la base del primero y doble de dichos criterios: en lo que hace a la urbanización mínima, han desaparecido la referencia al pla-

neamiento y el requisito de la suficiencia de los servicios existentes; y por lo que hace a la edificación, se ha suprimido la referencia de la consolidación precisamente a la ordenación y la exigencia de la ocupación por la edificación existente de los dos tercios del espacio apto para ésta conforme justamente a dicha ordenación. Y ello, en la línea de una doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa establecida en el sentido de la dependencia del acto clasificatorio de la realidad física, puesta al servicio del propósito liberalizador del mercado de suelo.

Ocurre que el referido intento de reforzamiento del carácter reglado de la clasificación queda, en realidad, frustrado, al menos parcialmente, como consecuencia de:

1.º El mantenimiento de la definición legal tradicional de la clase de suelo sobre el doble criterio material (basado en la realidad dada) y el jurídico-urbanístico (basado en la ordenación preexistente o, en su caso, vigente).

Este doble criterio tenía sentido inicialmente en la Ley de 1956 (y después durante el tiempo en que tardó en implementarse el sistema legal), pues en aquel momento podía suponerse la inexistencia previa de ordenación urbanística conforme al sistema al efecto establecido por el texto legal (con lo que la realidad existente y la generada a partir de la ordenación y en virtud de su ejecución podían ser y normalmente suponían planos distintos). Pero ha ido progresivamente perdiéndolo, hasta dejar de tenerlo desde luego al día de hoy, en el que la suposición tiene que ser necesariamente la inversa: normalmente ha de partirse de la existencia de ordenación urbanística (establecida directamente por la Ley o, en virtud de la misma, por el planeamiento), de suerte que la realidad a evaluar a efectos de la clasificación del suelo sólo puede ser jurídicamente la regulada ya por dicha ordenación, es decir, la generada bajo el supuesto a que se refiere el segundo de los criterios: la ejecución del planeamiento (o, en defecto del mismo, de la ordenación legalmente dispuesta para suplirlo). De esta suerte ese segundo criterio absorbe y, en todo caso, anula, al menos como regla general, el primero atendido a la pura realidad física. Pues ésta sólo se puede presentar ya en términos de resultado de una ejecución de la ordenación urbanística pertinente, si bien dicha ejecución podrá ser correcta, lo que ningún problema suscita a los efectos clasificatorios; o producto de un proceso real disconforme con la ordenación, en cuyo caso o bien la situación fáctica podrá aún ser susceptible de «disciplina» (mediante aplicación de los mecanismos de protección de la legalidad que prevea la legislación urbanística), lo que excluye su operatividad sin más como criterio determinante por sí solo de la clasificación; o bien ya no cabrá frente a la misma (a tenor de idéntica legislación) reacción directa-

mente restauradora de la legalidad, lo que si no impedirá ciertamente el juego del criterio, sí enervará su capacidad conversora en «reglada» de la clasificación, ya que la legislación urbanística podrá cuando menos «congelar» legítimamente la realidad mediante la técnica de la declaración de «fuera de ordenación» a efectos de inducir, sobre la base de su modificación voluntaria, una nueva situación conforme ya con la decisión de ordenación correspondiente.

Siendo esto así, la definición legal comentada no puede ser salvada ni siquiera por la vía de su limitación «a los efectos» del contenido del derecho de propiedad garante de la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de éste. Pues es claro que el legislador general-estatal no puede legítimamente condicionar al autonómico urbanístico en punto a las exigencias de este carácter precisas para la transformación del suelo en orden a su utilización. Se manifiesta aquí la confusión por el primero de dichos legisladores entre la liberalización del sector económico de producción de suelo urbanizado (reducción o eliminación de intervenciones administrativas) con la «flexibilización» o, incluso, eliminación de los requisitos urbanísticos de producción de la ciudad (exigencias de calidad por relación a la utilización racional del suelo conforme al interés general).

2.º La superposición a la anterior definición, cabalmente desde la perspectiva del contenido en derechos y deberes de los propietarios del suelo correspondiente, es decir, «a los efectos» específicos de la LRSV, de la división de la clase de suelo urbano en las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado por la urbanización (arts. 13 y 14 LRSV) con la consecuencia de la práctica equiparación del segundo —a los expresados efectos— al suelo urbanizable (como resulta de la comparación, en punto a deberes legales, entre los arts. 14.2 y 18 LRSV).

El criterio es aquí el de la «urbanización consolidada», que se refiere ciertamente a la realidad existente (generada en ejecución de una ordenación urbanística preexistente de cuya innovación se trata), pero que implica necesariamente un juicio del planificador sobre la consolidación. Como quiera que la ordenación urbanística, por su propio fin institucional, no puede limitarse al mantenimiento del *statu quo*, ese juicio de consolidación debe entenderse que tiene su regla-guía en el propio modelo asumido por cada ordenación (planeamiento) y, por tanto, en el proceso urbanístico que de dicho modelo —y, consecuentemente, de cada vez— se derive (como ciclo cerrado sobre sí mismo). El juicio de consolidación no es, pues, «retrospectivo» y «reglado» desde la realidad física dada; es más bien «prospectivo», si bien a partir y sobre la base de dicha realidad. Lo que significa que la clasificación puede operar, en su caso, a pesar y en contra de ésta (por ser la «re-urbanización» necesaria al modelo

asumido y, por tanto, no poder tenerse la existente por «urbanización consolidada» a tales efectos; lo que nada dice sobre los derechos de los propietarios de los terrenos afectados).

De esta suerte, una interpretación sistemática de los artículos 8, 12, 13 y 14 LRSV conduce al siguiente resultado:

- El suelo urbano se desagrega, a los efectos de la LRSV, en las categorías de «consolidado» y «no consolidado» por la urbanización.
- La clasificación del suelo urbano consolidado por la urbanización sólo puede recaer en terrenos con la dotación en servicios legalmente fijada como mínima, dependiendo de la asunción por la ordenación clasificadora de la urbanización existente (sin otro añadido que la exigencia de su compleción y, en su caso, complemento o perfeccionamiento-renovación).
- La clasificación del suelo urbano no consolidado tiene como requisito indispensable la consolidación por la edificación (conforme a la regulación que de este último concepto haga la legislación urbanística) de los terrenos correspondientes, pudiendo recaer también sobre terrenos en los que concurra la dotación mínima en servicios antes aludida (cuando la ordenación clasificadora no asuma la urbanización existente), y depende, en definitiva, de la ordenación desde la que se efectúe la clasificación, en los términos que disponga la referida legislación urbanística.

A tenor de la conclusión así alcanzada es claro que el régimen que para la clase del suelo urbano establece el legislador general-estatal debe ser objeto de una interpretación estricta y, por tanto, favorable a la mayor extensión del espacio propio de la legislación urbanística autonómica. Ésta no debe encontrar, en efecto, otro límite que la no defraudación del contenido dominical definido a título de «condiciones básicas» garantes de la igualdad.

## B) *El suelo no urbanizable*

### a) En Municipios con planeamiento urbanístico (art. 9 LRSV)

Integran esta clase de suelo:

1.º Los terrenos que estén sometidos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

Al no especificarse la clase de dominio público, debe entender-

se incluido, de un lado, tanto el «natural», como el artificial; y, de otro lado, el imputable a o gestionado por cualquiera de las Administraciones territoriales. Afectando la clasificación en principio sólo a los terrenos colindantes con dicho dominio y sometidos por ello a limitaciones y servidumbres, forzoso es concluir que aquélla comprende igualmente los bienes demaniales propiamente dichos (al menos en el caso del demanio natural).

Aunque de la redacción literal del artículo 9, regla 1.<sup>a</sup> LRSV, no resulte con claridad, la finalidad misma del precepto (la predeterminación de la clasificación del suelo que no puede ser urbanizado) y la lógica de las cosas, conduce a concluir que la procedencia misma del criterio clasificatorio depende del contenido y alcance del régimen protector o tutelar de los bienes demaniales de que en cada caso se trate y, más concretamente, de si dicho régimen es incompatible con la transformación mediante la urbanización. De no ser así (por ej. equipamientos de servicios públicos urbanos o los tramos urbanos de carreteras), la clasificación de suelo puede ser cualquier otra, siempre que sea compatible con el referido régimen protector del dominio público.

La afectación demanial y el régimen que de ella resulte tanto para los bienes de tal naturaleza, como para los colindantes (por razón de limitaciones o servidumbres) se imponen, en todo caso y cuando proceda, a la ordenación urbanística, determinando la pertenencia de los terrenos correspondientes a esta clase de suelo. El artículo 9, regla 1.<sup>a</sup>, LRSV, señala, en efecto, que aquella ordenación «debe incluir» los aludidos bienes en dicha clase de suelo precisamente «en función» de su sujeción a limitaciones y servidumbres «para» la protección del dominio público.

El régimen de los bienes demaniales y su repercusión en los colindantes con ellos ha de presentar características tales, que lo hagan «incompatible» con la transformación de los terrenos. No se precisa aquí que sea «transformación», pero del objeto mismo del artículo 9 (la clasificación del suelo «no urbanizable») y del empleo que de aquella expresión se hace luego en el inmediato artículo 10 (en relación con los artículos 15 y 16 también LRSV), deriva con toda naturalidad que se trata de la transformación consistente en la urbanización (en los términos previstos para el suelo denominado justamente «urbanizable») y sólo ésta (de suerte que la incompatibilidad no se refiere a posibles aprovechamientos concretos, cuyo establecimiento no requiera la previa urbanización en los términos indicados). El juicio sobre la incompatibilidad corresponde desde luego a la ordenación urbanística, pero —por lo dicho— su legitimidad depende de su conformidad con la legislación reguladora del dominio público correspondiente.

2.º Los terrenos que estén sujetos a algún régimen especial de protección incompatible con la transformación (mediante la urbanización, por la razón ya expuesta) de acuerdo con la legislación sectorial.

La legislación sectorial así aludida no es cualquiera. Debiendo el régimen especial de protección de ella derivado basarse y estar al servicio de valores taxativamente enumerados —se trata concretamente de los siguientes: paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales y culturales, así como el de seguridad frente a riesgos naturales—, aquélla ha de tener por objeto cabalmente la protección de uno de varios de tales valores, cual sucede, por ejemplo, con las de conservación de la naturaleza y de la flora y la fauna y la de protección del patrimonio histórico-artístico. La amplitud y naturaleza de alguno de los valores considerados, cual es el caso con toda evidencia del medio ambiente, pero también de la seguridad frente a riesgos naturales, pueden suscitar la cuestión de la pertinencia de una concreta legislación sectorial. Pues el medio ambiente no es, hoy por hoy, una materia que haya cuajado en una legislación propia y específica, estando servido por múltiples disposiciones, establecidas desde perspectivas diversas. Y la seguridad frente a riesgos naturales es objeto que queda comprendido desde luego en el de la legislación de protección civil, pero puede ser atendida también igualmente sobre otras bases normativas (la referencia legal, cuando de este valor se trata, no tanto a la legislación, cuanto más concretamente al planeamiento sectorial, no contribuye a precisar este extremo, pues tal referencia vale ciertamente para los planes de protección civil, pero también, por ejemplo, para los hidrológicos). Aquella pertinencia y, por tanto, la de la clasificación de los correspondientes terrenos como suelo urbanizable sólo pueden ser despejadas a la vista de las características concretas de la legislación de que se trate.

También aquí las consecuencias jurídicas que para el destino y la utilización de los bienes resultan del sistema legal sectorial se imponen a la ordenación urbanística, determinando igualmente la pertenencia de éstos a la clase de suelo considerada. La razón es idéntica a la del caso anterior, debiendo precisarse que la situación de sometimiento o no de los terrenos a un régimen de protección incompatible con la transformación urbanizadora debe determinarse de acuerdo con la economía y la lógica propias de la legislación sectorial de que se trate (la regla 1.ª del art. 9 LRSV emplea, en efecto, la locución «de acuerdo con» dicha legislación). Ello se entiende también aquí, sin perjuicio de que el juicio de «incompatibilidad con la transformación (urbanizadora)» tenga su sede en la ordenación urbanística misma.



3.º Los terrenos sujetos a un régimen especial de protección incompatible con la transformación mediante la urbanización y establecido por planes de ordenación territorial.

En atención a la terminología utilizada por la LRSV, los planes aquí aludidos son no los urbanísticos, sino los de la «ordenación del territorio». En consecuencia, este supuesto abre un amplio espacio a la legislación autonómica en la determinación de esta clase de suelo, gracias a la disposición que el legislador de las Comunidades Autónomas tiene sobre el sistema de planificación propio de la materia de la ordenación del territorio.

Juega en este supuesto también ciertamente (al igual que en el anterior) la acotación taxativa de los valores a los que puede responder y servir el régimen especial establecido por los planes de ordenación territorial. La amplitud de tales valores es tal, sin embargo, que priva a esa determinación de todo efecto restrictivo, sobre todo considerando que el sistema de planificación territorial tiene absoluta libertad para la configuración del correspondiente régimen de protección, sin otro condicionamiento que el de resultar objetivamente incompatible con la transformación del suelo al que afecte.

Las determinaciones de especial protección contenidas en los planes de que se viene hablando vinculan desde luego a la ordenación urbanística, de suerte que aquí el legislador general-estatal está predeterminando el juego respectivo de los sistemas de «ordenación territorial» y de «ordenación urbanística», que, en realidad, sólo puede ser fijado por el legislador autonómico. La razón y los términos de la vinculación son los mismos que en los dos casos precedentes (también aquí la regla 1.ª del art. 9 LRSV emplea la locución «de acuerdo con» los planes en cuestión).

4.º Los terrenos cuya preservación (de la transformación mediante la urbanización, según ya nos consta) se considere necesaria por el planeamiento general, en función de: i) cualquiera de los valores determinantes –conforme a la legislación sectorial o a la de ordenación territorial– de la imposición de limitaciones y servidumbres (en el caso del dominio público) o del sometimiento a un régimen de especial protección (en los restantes casos); ii) el valor agrícola, forestal, ganadero que tengan; o iii) las riquezas naturales que en ellos concurren.

En este supuesto legal, los criterios a emplear ya son los que fije la legislación urbanística autonómica sin mayor limitación y la ponderación que de ellos haga el planeamiento igualmente urbanístico será determinante para la clasificación. No rige aquí, por tanto, el requisito de la incompatibilidad con la transformación (mediante la urbanización), pues el elemento decisivo para la

clasificación es el juicio que sobre la necesidad de la preservación de los terrenos del proceso urbanizador se forme el planificador urbanístico. Debe resaltarse que la necesidad de la preservación a que se refiere el legislador no es una magnitud precisa y objetiva: el acento está puesto en la consideración que sobre la misma alcance dicho planificador. Eso sí, esa consideración no es libre, debiendo formarse a la luz y por relación a los valores enumerados en la regla 2.<sup>a</sup> del artículo 9 LRSV, que aparece notoriamente incrementada respecto de la regla 1.<sup>a</sup> (en términos, que privan a la misma de cualquier efecto limitador real y práctico de su apreciación por el planificador urbanístico).

El único condicionamiento verdaderamente operativo que del criterio legal ahora comentado resulta para el legislador autonómico afecta justamente al sistema urbanístico mismo y, más concretamente, al subsistema de planeamiento. Pues la consideración de la necesidad de la preservación de los terrenos del proceso urbanizador no corresponde a cualquier planificador urbanístico, sino únicamente a aquél que sea competente para establecer la ordenación urbanística «general», lo que significa el que lo sea para la ordenación integrada y de conjunto de término o términos municipales completos. Se establece así, con este motivo, un nuevo e importante elemento de predefinición indebida del esquema de planeamiento urbanístico, tanto por la imposición de la previsión de un tipo específico de plan, como la de la atribución a éste de una determinada función, prefigurada por la decisión de la clasificación del suelo.

5.º Los terrenos que el planeamiento general considere inadecuados para un desarrollo urbano, se entiende que por el planeamiento urbanístico de conformidad con lo que al respecto disponga la legislación de este mismo carácter.

Al igual que en el supuesto anterior, en éste el acto clasificatorio aparece inscrito en la potestad misma de planeamiento urbanístico y es imputable exclusivamente a su ejercicio, que deberá producirse en los términos del régimen que al efecto establezca la legislación autonómica. Pues ésta es la competente para establecer dicho régimen.

Aquí la entrega de los criterios determinantes del acto clasificatorio a la ordenación urbanística es mucho más amplia que en el supuesto anterior. El único que se fija desde la legislación general-estatal es el de «inadecuación para un desarrollo urbano», cuyo carácter indeterminado es evidente. La legislación reguladora de aquella ordenación o, en su caso, directamente el planeamiento general que la establezca para un concreto ámbito municipal son esencialmente libres, pues, para precisar que se entiende por tal

inadecuación a los efectos del oportuno juicio sobre los terrenos concretos.

En lo demás son trasladables a este supuesto las consideraciones ya expuestas a propósito del inmediatamente anterior.

Como se ve, por tanto, el propósito de «reglar» igualmente, desde la LRSV, la clasificación del suelo no urbanizable, queda también frustrado, siquiera en punto a la efectiva «limitación» de la capacidad del planeamiento de ordenación territorial y urbanística de exclusión de terrenos de la transformación que implica su urbanización al amparo de esta categoría. Pues los dos últimos de los criterios legales enumerados (los de la regla 2.º del artículo 9 LRSV) remiten en todo caso a dicho planeamiento sin condicionamiento apreciablemente restrictivo, dejando así un considerable margen de maniobra al correspondiente legislador autonómico para la configuración del régimen de ejercicio de la potestad correspondiente.

b) En Municipios sin planeamiento general (art. 11 LRSV)

En estos Municipios la clase de suelo no urbanizable tiene carácter residual: la integran todos los terrenos que no tengan la condición de suelo urbano de conformidad con los criterios pertinentes. Huelga decir que semejante determinación, capaz de anticipar el destino urbanístico de los terrenos desde fuera y antes de la ordenación urbanística, merece la calificación de exceso competencial; exceso que, de otro lado, ya viene casi forzado desde la indebida distinción por el legislador general-estatal de la clasificación del suelo en función de la existencia o no de un concreto tipo de planeamiento, ligado a un ámbito territorial e institucional determinado (el municipal). Pues se trata de una distinción claramente condicionadora del sistema de ordenación urbanística, que en absoluto era estrictamente necesaria para el cumplimiento por aquel legislador de su función constitucional de definición de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad.

C) *El suelo urbanizable (clase de suelo sólo contemplada para los Municipios con planeamiento urbanístico; art. 10, en relación con el 11, LRSV)*

Dada la determinación de las dos precedentes clases de suelo, a ésta se otorga (art. 10 LRSV) un carácter puramente residual. Quedan incluidos sin más en ella cuantos terrenos no lo sean en las de suelo urbano o de no urbanizable; carácter residual, en el que luce el objetivo del legislador estatal de incidencia sobre el

mercado de suelo: aquí concretamente mediante el aseguramiento, gracias a la clasificación, de la puesta en el mercado de suelo susceptible de aprovechamiento urbanístico típicamente urbano de la mayor superficie posible. Se explica, así, el propósito limitador del espacio decisional del legislador urbanístico autonómico, que luce ahora claramente en la configuración «residual» de esta categoría urbanística de suelo (destinado a jugar sobre el presupuesto del carácter esencialmente «reglado» de las dos restantes categorías y en parte sustancial frustrado justamente por la falta de cumplimiento, al menos en términos suficientes, de tal presupuesto). De ahí que a la condición de suelo urbanizable se conecte la consecuencia de la aptitud para ser transformado (mediante la urbanización). Esta aptitud es, sin embargo, tan sólo eso y, por tanto, simple posibilidad. Para concretarse ésta habrán de cumplirse los requerimientos que establezca la legislación autonómica urbanística y, al amparo y en virtud de la misma, el planeamiento. El objetivo perseguido con la novedosa configuración residual de esta clase de suelo no se consigue, pues, al menos plenamente. Conspiran en tal sentido tanto la flexibilidad final del régimen de la clase de suelo no urbanizable, que resta parte significativa de la virtualidad pretendida al carácter residual del suelo urbanizable, como la circunscripción del efecto de la adscripción a esta clase a una simple aptitud para la urbanización.

Desde este último punto de vista y contra lo que pudiera en principio parecer, la LRSV no supone la desaparición material de la distinción entre suelo urbanizable «programado» y «no programado», como ya se ha adelantado. De forma paralela a como opera en suelo urbano, el texto legal diferencia, a la hora de la regulación de los derechos de los propietarios y, más concretamente, del derecho a promover la transformación mediante la urbanización (con consecuencias que necesariamente reoperan sobre la clasificación), entre el suelo de esta clase en el que se hayan delimitado «ámbitos [sectores] de desarrollo» o para el que se hayan fijado las condiciones de desarrollo (precisamente para un «desarrollo inmediato»: art. 17, párr. 1.º LRSV) y aquél respecto del cual tales determinaciones no hayan sido aún establecidas (art. 16 LRSV). Esta diferenciación es trascendente, pues de ella depende la posibilidad o no del ejercicio sin más del expresado derecho (posibilidad existente en el primer caso, pero no en el segundo; en el que el artículo 18.2 LRSV remite prácticamente a la legislación autonómica la regulación del proceso de integración de la ordenación urbanística preciso para la actualización de dicha posibilidad). Y de ella resulta la retención por la ordenación urbanística de la facultad de determinar no sólo las condiciones sustantivas, sino también el

ritmo de la incorporación de los terrenos de esta clase de suelo al proceso urbanizador y edificatorio, es decir, de la «programación» de tal incorporación.

#### 4. LOS DERECHOS Y LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Una precisión, una aclaración y una observación importantes se imponen, con carácter general, antes de analizar el diferente contenido del derecho de propiedad según su clasificación urbanística.

La precisión es doble:

1.º De un lado, el principio de justa distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento es ciertamente un principio general y precisamente por ello el artículo 5 LRSV impone a las Leyes urbanísticas autonómicas la garantía del reparto conforme al mismo. Esta específica construcción jurídica obedece al hecho de que la distribución equitativa se inscribe en el proceso de ejecución del planeamiento y pertenece, por tanto, a la gestión urbanística en la disposición de las referidas Leyes (sin perjuicio de poder facilitarse mediante la «anticipación» en la fase de planeamiento de la igualación de los propietarios por relación a un aprovechamiento urbanístico lucrativo subjetivo). En la medida, sin embargo, en que las Leyes autonómicas, al establecer el correspondiente régimen urbanístico del suelo han de garantizar desde luego el principio, la referida distribución equitativa constituye un derecho de todos los propietarios de suelo con independencia de su clasificación urbanística, aun cuando la LRSV extraiga sus consecuencias —desde la perspectiva, además, de los deberes— sólo para algunas clases de suelo.

2.º De otro lado, existe un contenido del derecho de propiedad común a todas las clases de suelo: el definido por el artículo 19 LRSV. Aunque este precepto aborde su objeto exclusivamente desde la perspectiva de los deberes, es claro que declara implícitamente el derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos y las construcciones a tenor de su naturaleza y características conformes con la ordenación territorial y urbanística.

Los deberes generales consisten en i) destinar los terrenos y las construcciones a usos no incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público; y ii) cumplir las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, así como sobre rehabilitación urbana.

El coste de las obras necesarias debe sufragarse por el propieta-

rio o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable, es decir, la urbanística; regla ésta sorprendente en su indefinición del límite de los deberes, atendido su carácter de «condición básica» garantizadora de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad y, por tanto, en el cumplimiento de los deberes inherentes al mismo.

La aclaración antes anunciada es la siguiente: los derechos y deberes de los propietarios de cualquier clase de suelo deben siempre ejercerse de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística autonómica. Así lo dispone claramente el artículo 12 LRSV.

La observación, finalmente, se refiere al continuismo de la nueva regulación: en este terreno de los derechos y deberes de los propietarios vuelve a hacerse patente, incluso con especial claridad, la ausencia de verdadero y sustancial efecto innovador de la LRSV, que se limita igualmente aquí a introducir las modulaciones requeridas por la finalidad «rectificadora» del curso impuesto a la legislación urbanística en 1990-1992, como si nada, al menos nada decisivo, hubiera cambiado en la posición, el papel y la función del legislador general-estatal en la materia.

#### A) *En suelo urbano*

Antes de entrar en el análisis de los concretos derechos y deberes en esta clase de suelo (mejor: en cada una de sus dos variedades) se impone una breve aclaración. Pues aunque el artículo 13 LRSV parezca establecer unos mismos derechos (completar la urbanización y edificar) para todos los propietarios de suelo urbano, a pesar de la desagregación de éste por el siguiente artículo 14 LRSV en las dos variedades (consolidado y no consolidado por la urbanización) que nos son ya conocidas, con establecimiento para cada una de ellas de deberes sustancialmente diferentes, lo cierto es que tal régimen único de los derechos no existe.

La diferencia en deberes entre una y otra especie de suelo urbano comporta –por la misma naturaleza de aquéllos y de acuerdo con la propia LRSV (a tenor de su artículo 2.1 el ejercicio de los derechos ha de producirse con cumplimiento de los deberes), en relación con las características mismas de la variedad de suelo urbano no consolidado (carente de urbanización)– la imposibilidad lógica de que los propietarios de terrenos pertenecientes a esta última especie puedan tener, sin más, los derechos que dice el artículo 13 LRSV. Y ello, porque: i) donde falta la urbanización no

basta «completar» ésta, y ii) sólo tras la urbanización es posible la edificación (a tenor del mismo artículo 13 –urbanizar para que los terrenos adquieran la condición de solar– y 14.2, e) LRSV –exigencia de costeamiento y, en su caso, ejecución, de toda la urbanización–).

Sobre ello, siendo previamente necesaria en esa misma variedad de suelo urbano no consolidado una actuación integrada o sistemática de urbanización, y pudiendo darse el caso de actuación pública (de conformidad con el artículo 4 LRSV), con la consecuencia de la aplicación de la expropiación (prevista en el artículo 33 LRSV), los propietarios no pueden tener *ex ante* un derecho incondicionado a la urbanización (atribuido directamente desde y en el contexto de las condiciones básicas generales-estatales). Así resulta reconocido expresamente, desde la perspectiva negativa, por el artículo 14.2, e) LRSV, que sólo impone el deber de ejecutar la urbanización «en su caso», es decir, en el supuesto de que la actuación no sea pública. En otro caso, se produciría el absurdo de que, para poder producirse la actuación pública en esta categoría de suelo, sería precisa la expropiación previa del puro derecho a la urbanización, con las consecuencias que de ello se seguirían para el condicionamiento del proceso urbanístico.

Es detectable aquí, pues, una cierta deficiencia en la redacción de la LRSV. Sobre ello, la extensión indiscriminada de unos mismos derechos a todos los propietarios de suelo urbano y, concretamente, a los de la variedad de suelo no consolidado por la urbanización representa una discriminación arbitraria por tratar de modo igual situaciones desiguales (suelo urbano consolidado por la urbanización en el que no hace falta el cumplimiento de la extensa lista de deberes del artículo 14.2 LRSV y suelo urbano no consolidado por la urbanización en el que es preciso el cumplimiento de dichos deberes) y de forma desigual situaciones en la práctica iguales (suelo urbano no consolidado por la urbanización y suelo urbanizable, cuyos deberes son idénticos, con la única salvedad lógica ya expuesta; y, sobre ello, cuya valoración es también equivalente a tenor de los artículos 27 y 28.1 LRSV). Pues la razón de ser de los deberes es justamente la función social del derecho (en relación con el tipo de bienes) y, por tanto, deben ser correlativos a los derechos. Existiendo identidad en los deberes entre los supuestos contemplados en los artículos 14.2 y 18 LRSV y en la razón de éstos (la necesidad de la urbanización integrada o sistemática) y requiriendo la actuación en ellos una ordenación urbanística previa que la haga coherente, es claro que debe existir identidad de derechos. No se comprende, en efecto, la razón justificativa del peor tratamiento de los propietarios de suelo urbanizable respecto

del de los propietarios de suelo urbano no consolidado por la urbanización o, si se prefiere, del trato favorable que gratuitamente reciben estos últimos. Y ello, incluso y especialmente cuando de operaciones integrales de reforma interior, renovación o mejora urbana se trate; operaciones expresamente previstas por el legislador —artículo 28.2 LRSV, por ejemplo—, que pueden tener por objeto una completa re-urbanización de todo un sector urbano, siendo, así, enteramente equiparables a las operaciones de nueva urbanización en suelo urbanizable. La regulación legal general-estatal que debería tener por objeto establecer las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad consagra ella misma una reprochable e injustificada desigualdad. Es cuestionable, pues, que la regulación comentada cumpla la finalidad del artículo 149.1.1 CE.

#### a) En suelo urbano consolidado

Esta variedad del suelo urbano reposa sobre la doble idea de la práctica ultimación —en la realidad y en los terrenos correspondientes— del proceso de «transformación» urbanística, como mínimo a través de la urbanización, y de la asunción por el planeamiento urbanístico de que se trate, en lo fundamental, de la situación real. Este punto de partida implica que, desde el punto de vista de la ejecución de dicho planeamiento (teniendo en cuenta la lógica del proceso urbanizador y edificatorio), sólo resta ya —al menos en lo sustancial— la fase de la edificación en terrenos que son solares o, cuando menos, «cuasisolares» (con lo que las obras de urbanización aún pendientes se ofrecen, por su escasa entidad respecto de las de edificación, como accesorias de éstas). En otras palabras: la clasificación como suelo urbano consolidado implica de suyo —sobre la base de la aceptación de la transformación ya ocurrida— la decisión de dar por concluido (en su caso, en lo sustancial) el proceso de urbanización, es decir, de producción de las unidades finales de aprovechamiento lucrativo típicamente urbano (solares). De esta suerte, la actividad de ejecución del planeamiento aún restante se ofrece jurídicamente bajo la faz de ejercicio de las facultades (y el cumplimiento de los deberes correlativos) del derecho de propiedad constituido sobre cada uno de los bienes aptos para servir de soporte a los correspondientes aprovechamientos urbanísticos lucrativos (solares).

En el caso de terrenos de suelo urbano que tengan la condición de solar, los artículos 13 y 14.1 LRSV atribuyen al propietario directamente el derecho de edificar «en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento»



y «de conformidad» con este último. En el capítulo de deberes el artículo 14.1 LRSV únicamente consigna el de ejercicio de dicho derecho en el plazo fijado al efecto precisa y expresamente por el planeamiento y mediante la técnica de la acotación de ámbitos con tal finalidad. En el contexto del planteamiento de la LRSV es lógico que así sea, en la medida en que la condición de solar de los terrenos correspondientes (sin apreciación de la necesidad de operación de re-urbanización alguna por reforma interior o mejora o renovación urbanas) implica de suyo la previa culminación del proceso de urbanización y, en su seno, del cumplimiento de los deberes legales pertinentes, no existiendo, pues, razón alguna para la reconsideración de éstos como base legitimadora de la materialización del aprovechamiento urbanístico lucrativo. Ocurre que, como ya se ha adelantado, el planteamiento de que aquí parte el legislador es ciertamente cuestionable, siquiera sea en punto a exclusión en todo caso del deber resultante de la regla constitucional de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

Por contra, en el caso de terrenos de suelo urbano que aún no tengan la condición de solar (por faltar cualesquiera obras de urbanización), al contenido anterior se añade, a título doble de derecho-deber, el de completar a su costa «la urbanización necesaria para que los mismos [los terrenos] alcancen la condición de solar». Nada dice el texto legal sobre las condiciones de la cesión de las correspondientes superficies de suelo para cuando la compleción de la urbanización (encintado de aceras y pavimentación de calzadas, por ejemplo, pero también obtención de las superficies destinadas a dotaciones públicas) requiera bien la simple regularización de los linderos de la propiedad privada por tener condición demanial la superficie ocupada por las obras de urbanización pendientes, bien incluso el ajuste de los aprovechamientos a que subjetivamente tengan derecho los propietarios para situarlos en superficie idónea de acuerdo con su calificación. Una interpretación coherente con la lógica de conjunto del contenido del derecho de propiedad en suelo urbano lleva de la mano, sin embargo, a entender que en el deber de completar la urbanización está necesariamente comprendido el de cesión obligatoria y gratuita a la Administración de las superficies de suelo precisas. Y ello, porque i) la puesta a disposición de la superficie que deba servirles de soporte ha de entenderse parte del deber de realización y entrega de los correspondientes elementos de la urbanización; y ii) la cesión gratuita de la superficie destinada a dotación pública y utilizada para establecer el aprovechamiento urbanístico localizado y materializado en lugar distinto es una consecuencia necesaria de la realización íntegra del contenido del dere-

cho del propietario sobre soporte superficial nuevo (gracias al ajuste entre aprovechamientos en cumplimiento cabalmente del principio general del reparto equitativo de beneficios y cargas) y que, por tanto, no comporta sacrificio patrimonial alguno, so pena de concluir la legitimidad de un enriquecimiento injusto por parte del correspondiente propietario (sobre conservar todo el contenido urbanístico de su derecho de propiedad, gracias al «traslado» de su ubicación física, tendría derecho a percibir el justiprecio expropiatorio de la superficie ya «vaciada» de aprovechamiento lucrativo, utilizándose éste de nuevo a efectos de la pertinente valoración).

#### b) En suelo urbano no consolidado

Por las razones ya dichas, la vertiente positiva del contenido del derecho de propiedad en esta variedad del suelo urbano no queda claramente establecida en los artículos 13 y 14.2 LRSV, pues en ella no puede hablarse de derecho a completar la urbanización, ya que, por definición, falta aún precisamente esta última. Y falta, bien porque la clasificación del suelo responde a su consolidación sólo por la edificación, bien porque la urbanización que posea no merezca la consideración de «consolidada» al no ser aceptada por el planeamiento (al imponer éste una reforma interior o una mejora o renovación urbanas, es decir, la apertura de un nuevo proceso integrado de urbanización o re-urbanización).

De los términos del deber que, referido precisamente a la urbanización, establece el artículo 14.2 LRSV, puestos en relación con el contenido del artículo 13 LRSV, se infiere que: i) el propietario tiene un derecho no tanto a la ejecución de la urbanización (de forma independiente), cuanto a la intervención en ella (junto con los demás propietarios afectados; conjunto de propietarios al que, en realidad, sería imputable la actividad de ejecución) en las condiciones determinadas por la legislación urbanística y el planeamiento (es decir, de acuerdo con los mecanismos y procedimientos de gestión de la actividad de ejecución); y ii) el derecho del o de los propietarios es imperfecto, por cuanto depende de las fórmulas y soluciones de gestión de la actividad de ejecución dispuestas por dicha legislación y planeamiento urbanísticos y efectivamente aplicadas, concretamente de la responsabilización por éstas precisamente a los propietarios de tal actividad (así resulta del hecho de que el correlativo deber de urbanización sea primariamente de costeamiento y sólo, en su caso, de ejecución); en otro caso, el derecho a esta última no se actualiza, quedando únicamente la carga real de contribución a los costes que comporte. La razón de que esto sea así es clara: en este tipo de suelo la ejecución respon-

de ya a la lógica del proceso urbanizador, ajena a la de la organización de la disposición sobre el suelo conforme a la titularidad dominical y dirigida cabalmente a la producción de nuevas unidades finales de aprovechamiento urbanístico lucrativo (capaz de comportar, por definición, la modificación de la referida organización) sólo como efecto de la realización efectiva de los elementos, servicios y espacios colectivos o públicos indispensables a tal fin, requiriendo por ello una actividad de materialización completa o integrada del modelo asumido por la ordenación urbanística (insusceptible de ser imputada, como tal, al contenido de cada uno de los derechos dominicales independientes sobre los distintos terrenos originarios).

Con independencia de la urbanización, es claro que, siendo los solares susceptibles de aprovechamiento urbanístico independiente uno de sus productos, los que resulten ser propietarios de los mismos conforme a la lógica del mecanismo y procedimiento de gestión de la actividad de ejecución, tienen desde luego el derecho a edificarlos en las mismas condiciones que los propietarios de suelo urbano consolidado.

Conforme al artículo 14.2 LRSV, los deberes de los propietarios no experimentan variación respecto de la situación normativa anterior, siendo concretamente los siguientes:

1.º Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que los terrenos del propietario queden incluidos (la definición de los expresados elementos dotacionales públicos corresponde obviamente a la legislación urbanística autonómica y, en virtud de la misma, al planeamiento).

2.º Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales (concepto éste cuya precisión corresponde a la legislación urbanística) que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente (concepto éste que ha de precisar la legislación urbanística), a efectos de su gestión.

3.º Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante (concepto éste a precisar por la legislación urbanística) el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito (concepto éste del ámbito a precisar también por la legislación urbanística); porcentaje establecido con el carácter de máximo, por lo que puede ser reducido —aunque no eliminado— por la legislación autonómica urbanística, la cual puede también reducir la participación de la Administración beneficiaria de la cesión en las cargas de urbanización correspondientes al suelo cedido.

Procede llamar la atención en este punto sobre la indeterminación del concepto de «aprovechamiento urbanístico», incluso en la legislación urbanística general-estatal sustituida por la LRSV. Quiere esto decir que, como ya se ha adelantado, la definición de lo que sea aprovechamiento urbanístico (los elementos que lo integran), el método para su cálculo y los términos de su establecimiento y atribución, son aspectos que están íntegramente en la disposición del legislador autonómico. Éste puede, pues y como ya se ha adelantado, diferenciar el aprovechamiento objetivo del suelo del subjetivo del propietario y contemplar tanto el llamado aprovechamiento medio, como el conocido como el aprovechamiento tipo.

4.º Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.

El procedimiento para efectuar la distribución de los beneficios y las cargas es cuestión propia del legislador autonómico.

5.º Costear y, en su caso (actuación por un sistema de gestión privada), ejecutar la urbanización en los plazos previstos. Los costes de urbanización y las obras que comprende ésta se definen por los correspondientes instrumentos urbanísticos a tenor de la legislación autonómica que los regule.

6.º Edificar los solares (parcelas ya urbanizadas) en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.

El cumplimiento de los deberes es condición para el ejercicio legítimo de los correspondientes derechos y, en particular, el de edificar. Interesa destacar que las incidencias –positivas y negativas– en el desarrollo de este aspecto del estatuto subjetivo de la propiedad (como derecho subjetivo) se producen en la esfera jurídica de su titular y no afectan, por tanto, al estatuto objetivo del suelo.

#### *B) En suelo urbanizable con ámbito-sector o condiciones de desarrollo determinados*

Los derechos que se reconocen a los propietarios de esta clase y variedad de suelo (arts. 15, 16.1 y 17, párr. 1.º LRSV) pueden ser desagregados en dos grupos atendiendo al criterio del proceso de planeamiento y de ejecución de éste.

Antes de que se haya ultimado el planeamiento preciso para legitimar el inicio de la actividad de ejecución, es decir, el suelo cuenta con la ordenación pormenorizada que en cada caso requiera el sistema urbanístico autonómico correspondiente, los propietarios cuentan con los siguientes:

1.º Por de pronto y con carácter general, el derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos conforme a la naturaleza rústica de los mismos.

Este derecho es idéntico al que se atribuye al propietario de suelo no urbanizable con carácter general en el párrafo primero del artículo 20 LRSV, de suerte que no incluye la facultad de parcelación urbanística de los terrenos, ni la de dividirlos, segregarlos o fraccionarlos con cualquier otra finalidad en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 17, párr. 2.º LRSV, tampoco es posible en esta clase y variedad del suelo urbanizable la autorización excepcional de las actuaciones específicas de interés público a las que se refiere el párrafo 2.º del artículo 20.1 LRSV.

2.º Al derecho anterior se suma el de solicitar la autorización, con carácter excepcional, y, caso de obtener efectivamente tal autorización, realizar usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial, ni por el planeamiento general; usos y obras, que han de cesar y, en todo caso, ser demolidas sin indemnización alguna desde que así lo acuerde la Administración urbanística (a cuyo efecto la autorización debe incluir las pertinentes condiciones y éstas ser aceptadas por el beneficiario, con inscripción en el Registro de la Propiedad).

Como se ve, este ulterior «derecho» no resulta tanto de una atribución expresa y directa por la LRSV, como de una regulación de ésta de los usos y las obras provisionales de posible implantación y realización; regulación que, por pertenecer claramente al régimen urbanístico del suelo y en modo alguno a las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, debe considerarse un exceso del legislador estatal-general y, por tanto, viciada de inconstitucionalidad por incompetencia para su establecimiento.

3.º A los efectos cabalmente de la ultimación de la ordenación urbanística de los terrenos, además, el peculiar y específico derecho de «promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística»; derecho que es ejercitable a partir y desde el momento en que el planeamiento general haya delimitado los ámbitos o sectores pertinentes (para la formulación del referido planeamiento de desarrollo) o establecido las condiciones de todo tipo a las que deba ajustarse ese desarrollo.

Este último y específico derecho, en el que encuentra su máxima expresión la «rectificación» que de la legislación anterior y con

signo «liberalizador» dice efectuar la LRSV, resulta difícilmente conceptuable, por su objeto y alcance, como facultad propia del contenido del derecho de propiedad. Hay aquí, pues, un desfallecimiento en el cumplimiento de los objetivos de la aludida Ley, imputable al incorrecto planteamiento de partida, insusceptible de traducirse a la hora de la verdad, por la misma naturaleza de las cosas, en las consecuencias pretendidas teóricamente desde aquí.

El pretendido derecho dominical tiene por destinatario exclusivo, en efecto, a la Administración competente para tramitar y aprobar el planeamiento urbanístico correspondiente, se agota en la mera solicitud de su tramitación y aprobación (sin limitar por sí mismo la potestad de planeamiento, cuyo régimen corresponde definir en exclusiva al legislador autonómico) y queda entregado, en todo lo no expresamente previsto en la LRSV, a la legislación autonómica de carácter urbanístico. En consecuencia, merece más bien la calificación de derecho jurídico-administrativo basado en el derecho de propiedad del suelo, derivable sin más de los artículos 31, 68 y 70, en relación con los artículos 41 y 42, LRjAPyPac; derecho que, por tanto, la LRSV sencillamente se limita a proclamar con efectos puramente declarativos.

Aprobada que haya sido, en su caso, la ordenación pormenorizada de los terrenos, es decir, vigente que sea el pertinente planeamiento de desarrollo del general, debe entenderse que los derechos de los propietarios son los mismos atribuidos a los propietarios de suelo urbano no consolidado.

Al igual que sucede con los de los propietarios de suelo urbano no consolidado, los deberes de los de esta clase de suelo son, conforme al artículo 18 LRSV, esencialmente los mismos que ha venido contemplando la legislación urbanística desde 1956, siendo los siguientes:

1.º Todos y cada uno de los asignados al propietario de suelo urbano no consolidado [los apartados del artículo 18 LRSV –salvo el 3.º– tienen contenido idéntico a las letras a) a f), ambas inclusive, del artículo 14.2 LRSV].

2.º Además, el deber de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general (se trata del deber que la legislación urbanística general sustituida atribuía a los propietarios de suelo urbanizable no programado, que ahora se consolida como deber ordinario en el suelo urbanizable).

También aquí el cumplimiento de los deberes debe entenderse que es condición legal del legítimo ejercicio de los derechos.

C) *En suelo urbanizable para el que no exista delimitación de ámbito-sector, ni estén fijadas las condiciones de desarrollo*

Los derechos y deberes de los propietarios de esta clase y variedad de suelo son los mismos que los que se atribuyen a los de suelo urbanizable con ámbito-sector o condiciones de desarrollo ya determinados, con la importante diferencia de una mayor «imperfección» aquí del derecho a promover la transformación, al que ya se ha hecho referencia. Éste, en efecto, no es ejercitable en el supuesto de que ahora se trata, cabalmente por la razón de la ausencia bien de la delimitación del ámbito-sector, bien de la definición de las condiciones de desarrollo.

El alcance de esa situación requiere, por tanto, la adopción de las oportunas decisiones urbanísticas (delimitación del ámbito-sector; establecimiento de las condiciones de desarrollo), cuyos términos quedan remitidos por completo a la legislación urbanística autonómica. Es claro, no obstante, que los propietarios tienen derecho a instar el establecimiento de ambos extremos en las condiciones y por el procedimiento fijados por la aludida legislación, sin que de ello se siga limitación alguna de la pertinente potestad administrativa. En todo caso y a ese efecto, se atribuye al propietario un específico derecho previo, también de inequívoco carácter administrativo: el de formulación de consulta a la Administración o las Administraciones competentes sobre los criterios y las previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales y de las obras que habría de realizar (a su costa) para asegurar la conexión con los sistemas exteriores a la actuación. Pero el alcance de este derecho queda también entregado a la disposición del legislador urbanístico autonómico, que es el que ha de regular el procedimiento y, por tanto, los plazos de contestación de la consulta y los efectos derivados de ésta.

D) *En suelo no urbanizable*

La caracterización de este suelo por su exclusión del proceso de urbanización determina el contenido «básico» que se asigna al derecho de propiedad.

El artículo 20 LRSV no contempla, en efecto, deberes concretos, más allá de los consistentes en i) destinar los terrenos a fines

agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales (es claro que aquí se abre un muy amplio margen de configuración para la legislación autonómica); y ii) respetar los límites que a los usos con tales fines establezcan las Leyes (todas ellas y no sólo las urbanísticas, por tanto) y el planeamiento (todo él y, por tanto, el de ordenación del territorio y el urbanístico). Sí contempla el precepto, sin embargo, prohibiciones, cuyo establecimiento es propio más bien del régimen urbanístico del suelo (razón por la cual en este punto es apreciable un exceso del legislador general-estatal determinante de inconstitucionalidad). Se trata de las prohibiciones de las parcelaciones urbanísticas y de las divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

Conforme al citado precepto, por contra, los propietarios cuentan con los siguientes derechos:

1.º En todo caso, el derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos (con cumplimiento de los deberes genéricos antes expuestos).

2.º Además, el derecho a solicitar la autorización por la Administración competente —con carácter excepcional, justificando la no concurrencia de sujeción del suelo a un régimen especial de protección incompatible con su transformación y por el procedimiento que al efecto prevea la legislación urbanística— de actuaciones específicas de interés público. Se trata también aquí no tanto de una facultad dominical, cuanto de un derecho jurídico-administrativo, cuyo ejercicio con éxito (conforme a la lógica de la regulación por la legislación urbanística de la potestad administrativa de autorización) abre paso al derecho (cuyo título es administrativo: la autorización) de implantación de los usos y realización de las construcciones correspondientes.

La posibilidad de la autorización de estas actuaciones excepcionales supone el mantenimiento de la diferenciación en el suelo urbanizable entre las categorías del «ordinario» y el de «especial protección». En esta última variedad queda excluida en todo caso, en efecto, la autorización de dichas actuaciones.

La LRSV no precisa qué deba entenderse por actuación específica de interés público, de suerte que ha de estarse a lo que al respecto disponga la legislación urbanística. Del no empleo del concepto amplio de «interés social», tradicional en el régimen del suelo no urbanizable a estos efectos, no parece que pueda derivarse consecuencias mínimamente significativas y precisas en sentido limitador de la capacidad de configuración por el legislador autonómico del referido régimen. Del ordenamiento jurídico,



desde luego en su nivel constitucional, pero también en el ordinario, no es inferible un contenido determinado y concreto de la categoría «interés público». Es cierto que la de «interés social» parece más amplia, pero sólo porque —en la Constitución (art. 33.3) y en la legislación expropiatoria— se contrapone al de «utilidad pública», que no es equivalente al —a su vez más amplio que ése— de «interés público». En consecuencia, el legislador autonómico es esencialmente libre para definir las actuaciones específicas y, por tanto, los aprovechamientos de interés público autorizables con carácter excepcional en esta clase de suelo.